

## CAPÍTULO 3

# Combatir la violencia y la discriminación contra las mujeres con la CEDAW, su Protocolo y la Convención de Belém do Pará

SOLEDAD GARCÍA MUÑOZ

*A todas las mujeres en movimiento  
por sus Derechos Humanos*

### 1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres contamos hoy con valiosas herramientas legales de origen internacional para defender nuestros derechos, frente a las consecuencias del sistema de dominación patriarcal que sigue imperando en nuestras sociedades, y cuyas manifestaciones pueden subsumirse en los fenómenos de la violencia y de la discriminación contra las mujeres.<sup>39</sup> La adopción de esta normativa se ha debido a la incansable lucha de las mujeres y sus movimientos, en pos del reconocimiento y la protección de los derechos de las humanas por los Estados, y por la Comunidad Internacional en su conjunto.

<sup>39</sup> La autora desea aclarar que todas las consideraciones vertidas en este artículo le son propias y no representan postura institucional alguna.

Sin embargo, el conocimiento sobre la existencia y las posibilidades de utilización de estos instrumentos, imprescindibles para hacer realidad los derechos humanos de las mujeres, dista aún mucho de estar todo lo extendido que debiera. Así, es frecuente encontrar cómo las propias mujeres desconocen estos instrumentos y la forma de emplearlos, lo que favorece que quienes son responsables de su efectiva aplicación –esto es, todos los poderes, instituciones y funcionarios/as de los Estados– incumplan en gran medida y sin consecuencias las obligaciones asumidas al ratificarlos.

Por ello, como aporte a esta publicación, me centraré en el análisis de los tres mayores tratados internacionales que, con el objeto y fin de proteger los derechos de las mujeres, rigen en la región de América Latina y el Caribe.<sup>40</sup> Resulta evidente que su mayor conocimiento y utilización es un elemento clave para favorecer la concreción del derecho de todas las mujeres latinoamericanas y caribeñas a vivir libres de violencia y discriminación, con pleno disfrute de todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. El carácter jurídico de estos instrumentos no debe ser un obstáculo para que cualquier persona comprenda su importancia y se apropie de ellos para defender los derechos de las mujeres.

<sup>40</sup> En otras regiones del mundo, también se han adoptado tratados para proteger los derechos de las mujeres; como es el caso del Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, de 2003, que es el primer tratado internacional que reconoce expresamente la obligación de los Estados Partes de tomar todas las medidas que resulten necesarias para «proteger los derechos reproductivos de las mujeres a través de la autorización del aborto médico en casos de asalto sexual, violación, incesto, y donde el embarazo pone en peligro la salud mental o física de la madre o la vida de la mujer o del feto».

Estos tres tratados no son los únicos instrumentos internacionales de utilidad para defender los derechos de las mujeres,<sup>41</sup> pero sí los más importantes, por ser acuerdos que establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados que los ratifican, y porque su objeto y fin es, específicamente, la protección de los derechos humanos de las mujeres, como mitad de la humanidad históricamente discriminada en razón de su sexo/género.

Dos de estos tratados provienen de la Organización de las Naciones Unidas, a saber, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (también conocida por sus siglas en idioma inglés: CEDAW) y su Protocolo Facultativo; el otro fue adoptado por la Organización de los Estados Americanos (OEA, en lo sucesivo). Los Estados de América Latina y del Caribe forman parte de ambas organizaciones y en su totalidad han ratificado la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo del Protocolo Facultativo de la CEDAW, que aún no ha sido ratificado por un número importante de los países de la región.<sup>42</sup>

En Argentina, esto se ha logrado recientemente, tras un largo proceso de incidencia y articulación abanderado por el movimiento ar-

<sup>41</sup> En realidad todos los tratados cuyo objeto y fin es proteger los derechos humanos son instrumentos útiles para defender los derechos humanos de las mujeres; como lo son también los instrumentos emanados de las Grandes Conferencias Mundiales de los años noventa del Siglo XX, todos los cuales consideran la perspectiva de género y también destacan la situación de las mujeres. Destacan entre ellos la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995; y el Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo, adoptado en la Conferencia de igual nombre celebrada en El Cairo en 1994. Más recientemente, los objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 también suponen una herramienta de interés para la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres.

<sup>42</sup> En concreto, los siguientes países aún no son partes del Protocolo: Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Santo Tomé y Príncipe, San Vicente y las granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tobago.

gentino de mujeres y de derechos humanos.<sup>43</sup> Es de esperar que pronto suceda lo mismo con el resto de países latinoamericanos y caribeños, que aún tienen pendiente esta gran asignatura con los derechos humanos de las mujeres. Las presiones, obstáculos y mitos –como que el Protocolo atenta contra la soberanía nacional o que promueve el aborto– que impulsan sin descanso determinados grupos ultra conservadores y religiosos para obstaculizar la ratificación del Protocolo CEDAW, no deberían ser, en ningún caso, más fuertes que la obligación de los Estados democráticos de comprometer todos sus esfuerzos para hacer realidad los derechos humanos de la mitad de sus habitantes.

Tras estas consideraciones preliminares, en las próximas páginas haré un análisis de los tres tratados objeto de este trabajo y, con base en sus principales características, reflexionaré sobre su complementariedad, interconexión y posibilidades de utilización, tanto nacional, como internacional. Me referiré después a la «debidamente diligencia estatal», un concepto angular para la defensa de los derechos de las mujeres y cuyos principales estándares de aplicación han sido precisamente desarrollados a la luz de los tratados que son objeto de análisis en este trabajo.

## **2. CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (CEDAW) Y SU PROTOCOLO FACULTATIVO**

Un preámbulo y treinta artículos integran la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

<sup>43</sup> Para una recapitulación de este proceso, elaborada desde el Proyecto CEDAW-Argentina del IIDH, VID: [www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/Acerca/cedawargentina.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/Acerca/cedawargentina.htm)

(también conocido por sus siglas en inglés: CEDAW); un tratado de importancia fundamental para las mujeres de todo el mundo, que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. La Convención tuvo como antecesora una Declaración, homónima, que vio la luz en 1960 y cuyo proceso de elaboración se remonta a 1963. El activismo feminista de los años sesenta del Siglo XX fue el principal impulsor de estos instrumentos, en una lúcida apuesta a instalar las necesidades e intereses de las mujeres en la agenda internacional, como vehículo de impulso y transformación de las realidades nacionales.

En su artículo 1, la CEDAW define la discriminación contra la mujer como «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 políticas, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».

La CEDAW reconoce y define ampliamente la *discriminación contra la mujer*, como fenómeno sujeto a la responsabilidad de los Estados que la ratifican. Se han dado además tres grandes razones, sobre la importancia de la definición que consagra la Convención sobre dicho concepto: 1.- la discriminación es entendida como resultado, no sólo como propósito, de tal forma que una acción, ley o política sin intención de discriminar puede ser discriminatoria si ese fuera su efecto;<sup>44</sup> 2.- es la definición que se incorpora a la legislación interna de los países que la ratifican; 3.- no plantea una división entre la discriminación que se produce en el ámbito público y en el privado, sino que comprende ambos, lo cual es claro cuando se refiera a *cualquier otra esfera*.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> A esto se refieren los términos «por objeto o por resultado» de la definición.

<sup>45</sup> Cfr. Facio Montejo, Alda, «De qué igualdad se trata», en ILANUD, «*Caminando hacia la igualdad real*»; Edit. ILANUD y UNIFEM, San José de Costa Rica, 1997, p. 259.

Este último punto tiene un especial significado para las mujeres, históricamente relegadas al ámbito de lo «privado». A partir de la adopción de la CEDAW, la discriminación que padecen las mujeres incluso en sus vidas privadas, en el marco de sus vínculos familiares e interpersonales, adquiere por fin el grado de violación de derechos humanos susceptible de acarrear la responsabilidad internacional de los Estados Parte de la Convención, cuando no protegen adecuadamente a las mujeres de la discriminación o de la violencia.

Asimismo, la CEDAW, es el primer tratado internacional de derechos humanos que, de manera explícita, establece la urgencia de actuar sobre los papeles tradicionales de mujeres y hombres, en la sociedad y en la familia. Así, en su artículo 5. a) prevé la obligación de los Estados Parte de adoptar todas las medidas apropiadas para: «Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres». En el mismo sentido, la CEDAW impone obligaciones a los Estados para asegurar la igualdad de derechos en la esfera de la educación.<sup>46</sup>

En términos generales, al hacerse parte de la CEDAW un Estado se obliga a condenar la discriminación contra las mujeres, y a orientar sus políticas a la eliminación de la misma *por todos los medios apropiados y sin dilaciones*, adoptando todas las medidas necesarias, en todas las esferas, especialmente la política, social, económica y cultural, para «asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el

<sup>46</sup> VID art. 10.c) de la CEDAW.

hombre».47 Así, a lo largo de su articulado la CEDAW impone a los Estados numerosas obligaciones en relación con los derechos de participación política;47 representación en el plano internacional;49 nacionalidad;50 educación;51 trabajo;52 salud;53 beneficios familiares, financieros y participación en actividades recreativas, deportes y vida cultural;54 igualdad ante la ley e idéntica capacidad legal que los hombres;55 igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares.56

Familiarizarse con estas disposiciones, y con la generalidad de la CEDAW resulta imprescindible para la adecuada defensa de los derechos de las mujeres.

Además, la CEDAW contiene una disposición específica por la que los Estados Parte se obligan a adoptar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para suprimir todas las formas de tráfico, explotación y prostitución de las mujeres.57 También se refiere específicamente a la obligación de los Estados de prestar una especial atención a la situación de los derechos humanos de las mujeres que viven en zonas rurales.58 Huelga decir que ambas disposiciones

47 VID artículos 1 y 2 de la CEDAW.

48 *Ibidem*, artículo 7.

49 *Ibidem*, artículo 8.

50 *Ibidem*, artículo 9.

51 *Ibidem*, artículo 10.

52 *Ibidem*, artículo 11.

53 *Ibidem*, artículo 12.

54 *Ibidem*, artículo 13.

55 *Ibidem*, artículo 15.

56 *Ibidem*, artículo 16. Este precepto tiene una importancia fundamental para la defensa de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres, por cuanto establece la obligación de los Estados Partes de asegurar el mismo derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento entre sus nacimientos, y a tener acceso a la información, educación y medios para posibilitar el ejercicio de tales derechos.

57 VID artículo 6 de la CEDAW.

58 *Ibidem*, artículo 14.

tienen una gran relevancia para la región, en mucho de cuyos países fenómenos como la trata de mujeres con fines de explotación sexual o la discriminación y violencia contra las mujeres rurales, muchas de ellas indígenas, son extremadamente preocupantes.

El artículo 4 de la CEDAW prevé que la adopción por los Estados Parte de «medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer» no se considerará discriminación. Pero eso sí, esas medidas deben ser temporales y han de cesar «cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato». En su Recomendación General n° 5, el Comité de la CEDAW invitó a los Estados Parte a que hicieran un «mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la política y el empleo». Más recientemente, la Recomendación General n° 25 ha establecido estándares de suma importancia sobre la cuestión. Por tanto, las medidas especiales de carácter temporal para asegurar la igualdad real son una herramienta equitativa y antidiscriminatoria, de cuya utilización los Estados Parte deben rendir cuentas ante la Comunidad Internacional, en la medida en que a través de su adopción se favorece el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la CEDAW y por otros instrumentos de derechos humanos en vigor.

La Convención cuenta con un gran número de ratificaciones que la convierten en una de las más exitosas del Sistema Universal, junto con la Convención de los Derechos del Niño (y de la Niña). Lamentablemente la CEDAW tiene también una enorme cantidad de reservas estatales.<sup>59</sup> De ahí que el Comité, en sus Recomendaciones Generales n° 4 y n° 20 haya expresado a los Estados su preocupación por las reservas formuladas a la CEDAW, solicitándoles las reexaminen y procuren retirarlas.

Finalmente destacar, que si bien la CEDAW es un tratado para eliminar la discriminación hacia las mujeres, también lo es para eli-



minar la violencia. Esto lo ha dejado claro el Comité en su Recomendación General número 19, de 1992, como explicaré más adelante.<sup>60</sup>

## **2.1. EL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER**

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, también conocido como «el CEDAW», es el órgano encargado de controlar el cumplimiento de la Convención y de interpretar sus disposiciones. Está integrado por 23 personas expertas «*de gran prestigio moral y competencia en la materia abarcada por la Convención*», que ejercen sus funciones a título personal, debiéndose tener en cuenta los criterios de distribución geográfica equitativa, representación de las diversas formas de civilización y los principales sistemas jurídicos al elegirlos.<sup>61</sup>

Como la mayoría de los órganos internacionales de derechos humanos, con la única excepción del Tribunal Europeo, el Comité no funciona con carácter permanente, sino de manera periódica. El Comité ha venido sesionando en la ciudad de Nueva York desde su instauración, pero recientemente se decidió que comience a hacerlo, junto al resto de Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la ciudad de Ginebra.

Al elaborar la Convención, los Estados únicamente reconocieron la competencia a dicho Comité para el examen de informes estatales periódicos. Así, los Estados Partes de la Convención deben someter

<sup>59</sup> Una reserva es una declaración unilateral de voluntad a través de la cual un Estado busca limitar o modificar el alcance de alguna de las cláusulas de un tratado.

<sup>60</sup> VID epígrafe 4. del presente trabajo.

<sup>61</sup> Cfr. art. 17 CEDAW.

sus informes al Comité CEDAW, por intermedio del Secretario General de Naciones Unidas, cada cuatro años. En dichos informes, los Estados deben expresar las medidas de cualquier índole que se adopten en los países para dar cumplimiento efectivo a las obligaciones establecidas en la CEDAW, así como los avances y retrocesos que en tal sentido se produzcan.<sup>62</sup>

A partir de la revisión de tales informes, y su contraste con los datos recibidos de organizaciones no gubernamentales –a través de los que se conocen como «informes alternativos», «informes sombra» o «informes paralelos» o «contrainformes»–, el Comité hace sugerencias y recomendaciones a los Estados para el mejor cumplimiento de la Convención, señalando las fortalezas y debilidades detectadas en su aplicación durante el periodo objeto de examen. El Comité vierte estos comentarios y recomendaciones en un documento que se denomina *Observaciones Finales*, el cual constituye también una poderosa herramienta para la formulación y seguimiento de políticas públicas y acciones de incidencia.

Por otro lado, el Comité dicta *Recomendaciones Generales*, a través de las cuales ha favorecido la interpretación de los contenidos de la Convención, y también ha hecho indicaciones a los Estados para la mejora del contenido de los informes periódicos. A través de estas Recomendaciones, el Comité ha desarrollado un importante acervo de estándares internacionales, cuyo conocimiento es una valiosa y necesaria guía de aplicación de la CEDAW tanto para los Estados, como para el movimiento de mujeres y de derechos humanos.<sup>63</sup> De hecho, como veremos más adelante, es a través

<sup>62</sup> *Ibidem*, art.18.

<sup>63</sup> Hasta el momento ha emitido 25 Recomendaciones Generales. Todas ellas pueden consultarse en línea en el sitio: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>

de una Recomendación General, la número 19 de 1992, que el Comité ha establecido que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación, esto es, la otra cara de una misma moneda que nos impide a las humanas disfrutar plenamente de los derechos de que somos titulares.<sup>64</sup>

Además de la competencia de examinar informes, en la CEDAW se ha previsto la posibilidad de que los Estados Parte puedan someter al arbitraje sus controversias en relación con la aplicación o interpretación de la Convención. Si transcurridos seis meses de solicitado el arbitraje, los Estados no acuerdan su forma, podrán acudir al Tribunal Internacional de Justicia.<sup>65</sup> Cabe observar que este mecanismo nunca ha sido utilizado a lo largo de la vida de la CEDAW.

## **2.2. PROTOCOLO FACULTATIVO A LA CEDAW**

A diferencia de otros tratados de derechos humanos, en la CEDAW no se previó un mecanismo de quejas individuales. A veinte años de adoptada la Convención y gracias al esfuerzo del movimiento internacional de mujeres y de derechos humanos, se arribó a la promulgación de un Protocolo Facultativo. Se trata de un tratado anexo a la CEDAW que instaura dos importantes mecanismos de protección internacional,<sup>66</sup> al otorgarle al Comité dos nuevas competencias respecto de los Estados que ratifiquen este Protocolo: la de examinar comunicaciones individuales y la de investigar violaciones graves o sistemáticas de derechos de las muje-

<sup>64</sup> VID epígrafe 4. del presente trabajo.

<sup>65</sup> *Ibidem*, art. 29.

<sup>66</sup> El Protocolo Facultativo a la CEDAW fue adoptado el 6 de octubre de 1999, por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución A/54/4.

res. Seguido pasaré a explicar las principales características de ambos mecanismos.<sup>67</sup>

### **2.2.1. EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIONES INDIVIDUALES**

El Protocolo abre la puerta a la presentación de denuncias respecto a casos concretos. Las mismas deben ser presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de la violación denunciada o por sus representantes.<sup>68</sup> Así, a diferencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos, en el cual la legitimación activa es muy amplia, ante el Comité CEDAW –como ante el resto de Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas– se requiere en general acreditar la condición de ser la víctima de la violación de derechos humanos denunciada o la de actuar en su representación. De no ser la persona o institución que presenta la comunicación ni la víctima de la violación alegada, ni su representante, el Comité CEDAW exige una sólida justificación de las circunstancias por las cuáles no es la víctima o su representante quien presenta la queja, para dar trámite a la petición.

Las denuncias se examinan por el Comité a través de un procedimiento contradictorio, muy parecido al que se sigue ante el Comité de Derechos Humanos. Primero el Comité analizará la *admisibilidad* de la petición por un grupo de trabajo de al menos cinco integrantes del Comité. En resumen, las condiciones o requisitos de admisibilidad que deben cumplir las quejas para superar esta primera etapa son:

<sup>67</sup> Como complemento para el análisis de este instrumento y sus mecanismos se recomienda la consulta del libro: IIDH, Convención CEDAW Y Protocolo Facultativo -Edición actualizada- (2004). Texto completo disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1978751583/CEDAW%20Y%20Pf.doc](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1978751583/CEDAW%20Y%20Pf.doc)

<sup>68</sup> Cfr. art. 2 del Protocolo Facultativo a la CEDAW.

las comunicaciones deben presentarse por escrito, preferiblemente en el formulario elaborado por el propio Comité con esta finalidad;<sup>69</sup> no pueden ser anónimas; no deben haber sido sometidas antes al Comité, ni tampoco ante otro órgano internacional de similar naturaleza –como el Comité de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos–; y ha de acreditarse el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna del Estado contra el que se interpone la queja.<sup>70</sup>

El requisito de agotamiento de los recursos internos merece algunos comentarios adicionales. Habida cuenta que el primer llamado a respetar y garantizar los derechos contenidos en la CEDAW es el propio Estado y que la competencia del Comité es subsidiaria de la de los órganos estatales de justicia, el Comité examinará de entrada si la víctima hizo uso de todas las vías nacionales que estaban a su alcance para defender sus derechos, antes de examinar la posible responsabilidad internacional del Estado. Pero, ¿qué recursos se espera que sean agotados antes de acudir al Comité CEDAW?: son los de carácter judicial que, en sucesivas instancias –por ejemplo, desde un juzgado de primera instancia hasta el máximo órgano judicial del país, como por ejemplo una Corte Suprema o un Tribunal Constitucional–, podrían resultar adecuados y efectivos para reparar las consecuencias de la violación denunciada. Obviamente, que si la víctima puede acreditar la inexistencia de tales recursos, la imposibilidad de acceso a los mismos, o la demora injustificada y excesiva de la justicia nacional, el Comité tendrá en cuenta estas circunstancias y podrá establecer excepciones. Pero cabe decir, que hasta la fecha el Comité ha sido muy riguroso con este requisito, como se ha visto en el caso B.J.

<sup>69</sup> Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/opmodelform.html>

<sup>70</sup> *Ibidem*, art. 4.

contra Alemania o en el caso Rahime Kayhan contra Turquía, en los cuales dio por no cumplido este requisito y desestimó las quejas recibidas. Por tanto, conviene hacer un pormenorizado estudio del cumplimiento de este requisito antes de plantear quejas al Comité.

Si la comunicación reúne todos los requisitos y es considerada admisible, se pasa a la fase de *fondo o consideración de méritos*, comunicándose la queja al Estado de manera confidencial. El Estado tendrá desde entonces seis meses para pronunciarse sobre la queja.<sup>71</sup>

Cabe aclarar que el procedimiento ante el Comité transcurre por entero de manera escrita y que las sesiones del Comité para examinar las comunicaciones no son públicas. Tras el examen de la queja, el Comité informará a las partes sobre sus opiniones y recomendaciones, en un documento denominado *Decisión*, en el cual el Comité establece los hechos y determinan si los mismos constituyen una violación de alguna de las disposiciones de la CEDAW. El Protocolo Facultativo dispone que los Estados habrán de dar la debida consideración a sus recomendaciones y prevé el establecimiento de acciones de seguimiento del cumplimiento estatal de las mismas a corto y a largo plazo.<sup>72</sup> Esto es, el Comité no se desentenderá del caso en cuestión hasta el total cumplimiento de sus recomendaciones por parte del Estado.

## **2.2.2. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN**

Inspirado en el procedimiento de investigación que lleva adelante el Comité contra la Tortura, el Protocolo Facultativo establece el primer procedimiento específico de Naciones Unidas para la investi-

<sup>71</sup> *Ibidem*, art. 6.

<sup>72</sup> *Ibidem*, art. 7.

gación sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres. La principal crítica es la posibilidad de los Estados de declarar su «no aceptación» de esta competencia del Comité CEDAW, al firmar o ratificar el Protocolo;<sup>73</sup> esto algo que ha sido desgraciadamente utilizado ya por varios países, como Bangladesh, Belice, Colombia y Cuba.

En el procedimiento previsto para el funcionamiento de este mecanismo se suceden los siguiente pasos: 1.- recibo de información fidedigna por el Comité que revele situaciones graves o sistemáticas; 2.- inicio de la investigación: el Comité CEDAW decidirá designar a una o más de sus integrantes para iniciar una investigación confidencial, quienes deben contar con plena colaboración del Estado en la realización de sus labores de investigación y pueden, asimismo, realizar visitas *in loco*; 3.- comunicación de hallazgos, pudiendo realizar comentarios y recomendaciones; 4.- seguimiento de corto y largo plazo.

Hasta el momento el Comité solamente ha hecho uso de esta competencia al analizar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, México. En su respectiva decisión el CEDAW ha sentado las bases de importantes estándares aplicables a la mayoría de los casos y situaciones de violencia y discriminación contra las mujeres.<sup>74</sup>

Como consideración final cabe destacar que tanto el mecanismo de comunicaciones individuales como este de investigación han sido escasamente utilizados por el movimiento latinoamericano y caribeño de mujeres y de derechos humanos, resultando este último mecanismo explicado de gran utilidad para enfrentar e incidir en la solución de los más graves fenómenos de violación de derechos de

<sup>73</sup> *Ibidem*, art.10.

<sup>74</sup> La decisión emitida por el Comité en el examen de dicha situación puede consultarse en la el sitio Web: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf>

las mujeres que ocurren en el continente, como son la violencia de género generalizada contra las mujeres, la trata de mujeres con fines de explotación sexual, o la falta de acceso y disfrute de los derechos sexuales y los derechos reproductivos por las mujeres de la región.

### **3. CONVENCIÓN PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ)**

Adoptada en Belém do Pará (Brasil) el 9 de junio de 1994, es el primer instrumento internacional de naturaleza vinculante que se ocupa específicamente del tema de la violencia contra las mujeres, por lo que bien puede considerárselo pionero. Cabe recordar que en 1993 se adoptó en el seno de Naciones Unidas otro importante instrumento en la materia: la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer,<sup>75</sup> pero la misma no es un tratado con fuerza de obligar como lo es la Convención de Belém do Pará. Aún así, veremos que la CEDAW es también un tratado de

la Convención de Belém do Pará es el tratado de derechos humanos más ratificado del sistema interamericano, contando con treinta y dos Estados Parte. Pero su aplicación interna e internacional de la Convención es todavía muy escasa y su nivel de respeto mucho más bajo de lo deseable. El caso más paradigmático en que la Convención ha sido aplicada hasta ahora por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es el asunto María da Penha contra Brasil.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Promulgada en el mes de diciembre de 1993 (Resolución 48/104 de la Asamblea General de Naciones Unidas).

<sup>76</sup> Los informes dictados por la Comisión Interamericana sobre este caso puede consultarse a través de la página de la CIDH: <http://www.cidh.org>.



Se trata de un supuesto de violencia extrema contra una mujer por su marido, en el cual Brasil resultó condenado por no observar la debida diligencia en la protección de la víctima. El seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en este caso ha sido tan fructífero, que la nueva ley brasileña sobre violencia contra la mujer es conocida como la «Ley María da Penha», en homenaje a la víctima y sobreviviente –María es ahora una reconocida defensora de los derechos de las mujeres en Brasil– de este caso.

En el Preámbulo de la Convención, la Asamblea General expresa su preocupación porque «la violencia en que viven muchas mujeres de América es una situación generalizada, sin distinción de raza, clase, religión, edad o cualquier otra condición». Asimismo, en el Preámbulo se reconoce que «la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres».

La Convención define la violencia contra la mujer en su artículo 1 como «cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito de lo público como en el privado». Como es deseable, la Convención entiende la violencia contra las mujeres de manera amplia, tanto en lo que respecta a sus consecuencias para quienes la padecen (de índole física, sexual o psicológica), como en términos de responsabilidad, ya que a tales efectos no diferencia las situaciones que se producen en la esfera pública, de las que tienen lugar en la vida privada de las personas.

De esta manera, los Estados que la han ratificado han aceptado su responsabilidad respecto a la violencia de toda índole que sufren las mujeres en cualquier ámbito de sus vidas. Esta ruptura del paradigma entre lo público y lo privado, tiene una importancia muy grande para la protección efectiva de los derechos de las mujeres, y es indicativo de la incidencia de la perspectiva de género en la protección internacional de los derechos humanos. La referida amplitud queda aún más

evidenciada en el artículo 2 de la Convención, el cual establece: «Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: *a.* que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; *b.* que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y *c.* que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra».

La violencia contra las mujeres vulnera sus derechos humanos y genera una serie de obligaciones internacionales para los Estados, que quedan claramente establecidas por la Convención. Importante es la conexión que el artículo 6 establece entre la violencia y la discriminación, al establecer: «El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: *a.* el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y *b.* el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación».

Especial relevancia tienen los artículos 7 y 8 de la Convención, que establecen los deberes asumidos por el Estado al ratificar la Convención. El artículo 7 refiere los deberes inmediatos, mientras que el artículo 8 hace referencia a los deberes de naturaleza progresiva. En el artículo 7, los Estados Parte de la Convención condenan todas las formas de violencia contra las mujeres, y se obligan a adoptar por todos los medios políticas dirigidas al cumplimiento del objeto y fin de la Convención, que no es otro que prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres. Además, y esto es sumamente importante al momento de plantear casos en sede interna e internacional, los

Estados se comprometen a hacerlo *sin dilaciones*, esto es, de manera inmediata al momento de hacerse parte de la Convención, con lo cual tales conductas son plenamente exigibles desde el mismo momento en que depositaron el respectivo instrumento de ratificación. El artículo detalla obligaciones de respeto (artículo 7, a.) y garantía, que requieren de los Estados partes distintos comportamientos y acciones: actuar con la debida diligencia en prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres (artículo 7, b.); legislar y adoptar medidas de conformidad con el objeto y fin de la Convención, tanto adoptando (artículo 7, c., h.), como aboliendo la legislación y prácticas jurídicas que respalden o toleren la violencia de género (artículo 7, e.); adoptar medidas para proteger a las mujeres de sus agresores (artículo 7, d.); garantizar el debido proceso legal en casos de violencia contra las mujeres (artículo 7.f.); asegurar el resarcimiento, reparación o compensación de las víctimas (artículo 7. g.).

Por su parte, el artículo 8 contiene los deberes que los Estados deben cumplir de manera progresiva, lo cual no significa de manera indefinida en el tiempo. Se refiere a medidas de tipo específico o, en su caso, programas tendientes a lograr el objeto y fin de la Convención, a través de: la promoción del derecho de las mujeres a vivir sin violencia y a que se respeten sus derechos humanos (artículo 8, a. y e.); el cambio de patrones socioculturales de conducta a través de la educación formal y no formal; educar y capacitar a las personas encargadas de aplicar la ley (artículo 8, c.); ofrecer a las víctimas de violencia los servicios y programas que su situación requiere, tanto en perspectiva actual (artículo 8, d.), como futura (artículo 8, f.); incidir para que los medios de comunicación contribuyan a erradicar la violencia de género y al respeto de la dignidad de las mujeres (artículo 8, g.); garantizar la existencia de estadísticas e información sobre la violencia que sufren las mujeres, de cara a la evaluación y reformulación de las medidas adoptadas (artículo 8, h.); promover la cooperación internacional en la materia (artículo 8, i.). Se explica el carácter progresivo de

estas obligaciones porque requieren acciones sobre áreas de alta complejidad (patrones socio culturales, conciencia pública), cuyos resultados, una vez emprendidas, se visualizarán a medio y largo plazo. Pero en ningún caso la progresividad a que este artículo se refiere puede ser utilizada por los Estados para excusar sus incumplimientos indefinidos respecto de este artículo, por lo que este precepto es también una poderosa herramienta para la exigibilidad de las obligaciones estatales que establece.

### **3.1. ÓRGANOS Y MECANISMOS INTERAMERICANOS DE CONTROL**

La Convención establece qué órganos y mediante qué mecanismos se llevará a cabo su control internacional en los artículos 10, 11 y 12.<sup>77</sup> Uno de los mecanismos de protección de la Convención, es el deber de los Estados partes de presentar informes periódicos para su examen por la Comisión Interamericana de Mujeres, acerca de los progresos y medidas adoptadas para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres en sus territorios.<sup>78</sup>

También se ha previsto la posibilidad de que tanto los Estados Partes de la Convención, como la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), soliciten opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Para profundizar el estudio sobre el tema, y los aspectos prácticos sobre la utilización del Sistema Interamericano con perspectiva de género, consultar el Curso Auto Formativo del IIDH: «Utilización del Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos de las mujeres». Se trata de un curso de mi autoría que puede seguirse gratuitamente. Sitio: <http://www.iidh.ed.cr/CursosIIDH>

<sup>78</sup> Cfr. art. 10 de la Convención de Belem do Pará.

<sup>79</sup> *Ibídem*, art. 11.

Lamentablemente hasta el momento ningún Estado parte de la Convención, ni la CIM, han hecho uso de esta facultad.

La CIM es un organismo especializado de la OEA, que nació antes de la fundación misma de la Organización, en 1928, y es el primer precedente mundial de institución intergubernamental con el mandato de velar por los derechos civiles y políticos de las mujeres. La CIM está integrada por una delegada de cada Estado miembro de la OEA; tiene por tanto una composición intergubernamental. Desde su creación ha impulsado la elaboración de instrumentos internacionales en favor de los derechos de las mujeres, jugando un papel clave en la adopción de la Convención Interamericana sobre Nacionalidad de la Mujer, la relativa a la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, así como la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer. Asimismo, es responsable de la presentación y redacción del proyecto de la Convención de Belem do Pará, que como ya vimos le confiere la atribución de examinar informes estatales sobre la prevención, erradicación y sanción de la violencia que sufren las mujeres en su jurisdicción, y también la de solicitar a la Corte Interamericana opiniones consultivas. Ha emitido numerosos informes y documentos, que son de interesante estudio y consulta para quienes se interesan por los derechos humanos de las mujeres, sobre temas como: violencia contra las mujeres en las Américas, tráfico de mujeres y menores con fines de explotación sexual, género y administración de justicia, etc.<sup>80</sup> Cada año rinde informe a la Asamblea General de la OEA sobre sus actividades.

Pero sin duda el más señalado de los mecanismos previstos por la Convención, es la posibilidad que se brinda a las personas, grupo de personas o entidades no gubernamentales, de presentar ante la

<sup>80</sup> Cf. Sitio: <http://www.oas.org/cim/Spanish/Indice%20Documentos.htm>

Comisión Interamericana denuncias –denominadas peticiones en el Sistema Interamericano– por presuntas violaciones de los deberes de los Estados partes contenidos en el artículo 7, esto es: los deberes cuyo cumplimiento no se puede dilatar en el tiempo. Debe subrayarse que la Convención, al igual que el Pacto de San José de Costa Rica, ha previsto una legitimación activa sumamente amplia para la presentación de las peticiones individuales, al no requerir que sea la propia víctima de la violación alegada, o su representante, quien presente la denuncia.

Hasta ahora son pocos, aunque sumamente importantes, los casos llegados y dirimidos por la Comisión y a la Corte Interamericana en que se haya aplicado la Convención de Belém do Pará. Afortunadamente, en el sistema interamericano son cada vez más numerosos los estándares género sensitivos emanados de sus órganos de protección, en especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, gracias al trabajo de su Relatoría Especial sobre Derechos de las Mujeres y al trabajo de la Comisión en el examen de casos y elaboración de informes temáticos o por países.

Así, resulta especialmente recomendable la consulta del reciente informe sobre Acceso a la Justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas,<sup>81</sup> el cual establece una serie de recomendaciones, cuya efectiva implementación dependerá en gran medida de las tareas de seguimiento e incidencia que para su realización motorice el movimiento latinoamericano y caribeño de mujeres.

Por su parte, la Corte aún no ha tenido apenas oportunidad de pronunciarse en casos en que los derechos específicos de las mujeres se encontraban involucrados, y cuando así lo ha hecho ha sido con desigual grado de sensibilidad de género. Por ejemplo, en el caso María

<sup>81</sup> Cf. Sitio: <http://www.cidh.org/women/Acceso07/indiceacceso.htm>

Elena Loayza Tamayo contra Perú, la Corte no consideró probados los hechos relativos a la violación sexual alegada por la víctima durante su cautiverio; algo que sí había sido tenido por probado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Más recientemente la Corte, en la sentencia recaída en el caso del Penal Miguel Castro Castro contra Perú, ha introducido algunos destacados elementos de análisis fáctico-jurídico con dimensión de género, que espero auguren una etapa de fortalecimiento de la asunción de la perspectiva de género por el gran órgano jurisdiccional del sistema.<sup>82</sup>

Además de los expresamente contemplados en la Convención, los Estados Parte de la misma han creado también un Mecanismo de Seguimiento a la Convención (MESECVI), que integra un Comité de Expertas Independientes encargadas del examen de los informes de los Estados.<sup>83</sup> El MESECVI presentará pronto las conclusiones de su primer informe hemisférico sobre violencia contra las mujeres, documento al que el movimiento latinoamericano y caribeño de mujeres debe prestar una especial atención; así como también a la propia integración y funcionamiento del MESECVI, que en general aún dista de ser todo lo independiente de los Gobiernos que un mecanismo de estas características requiere para ser verdaderamente efectivo.

#### **4. COMPLEMENTARIEDAD DE LA CEDAW Y DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ: POSIBILIDADES DE UTILIZACIÓN**

Examinadas en sus rasgos generales ambas Convenciones, pasaré ahora a hacer algunas consideraciones generales y comparativas

<sup>82</sup> Estos casos pueden ser consultados en el sitio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr>

<sup>83</sup> Más información disponible en sitio: <http://www.oas.org/CIM/Spanish/MESECVI-indice.htm>

sobre ambas, con el fin de incentivar el uso conexo de ambas convenciones en la región de América Latina y el Caribe.

En primer lugar, podemos destacar que tanto la CEDAW como la Convención de Belém do Pará son tratados internacionales, y que ambos comprometen por igual la responsabilidad internacional de los Estados que los han ratificado, los cuales, como se explicará seguido, deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas, sin que la legislación de origen nacional pueda ser nunca un obstáculo para ello.

Y es que resulta de suma importancia tener presente al momento de invocar las Convenciones analizadas, que la ratificación de estos y otros tratados por un Estado es un hecho que conlleva consecuencias.<sup>84</sup> De manera general, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 consagra el principio *pacta sunt servanda* –los pactos se hacen para ser cumplidos–, al establecer que: *todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe*. En la misma Convención, también conocida como «el Tratado de los Tratados», el artículo 27 establece además que los Estados no podrán invocar su derecho interno –esto es, el emanado del poder legislativo nacional respectivo–, para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de un tratado válidamente celebrado.

Estas dos disposiciones de la Convención de Viena constituyen herramientas de suma importancia, al momento de contrarrestar la frecuente resistencia a la aplicación de los tratados de derechos humanos y de derechos de las mujeres por los juzgados y tribunales de

<sup>84</sup> Conviene recordar que, según la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, un tratado es un «acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular». Así, en la práctica internacional el término «tratado» es sinónimo de muchos otros, como Convención, Convenio, Pacto, Protocolo, Carta, Estatuto etcétera.



nuestros países. De ser necesario, habrá de recordarse a esas instancias que cuando un Estado decide ratificar tratados internacionales, como los son la CEDAW y su Protocolo, o la Convención de Belém do Pará, asume un compromiso tangible, que exige la adopción de todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Lo contrario acarrea que el Estado incurra en responsabilidad internacional y deba hacer frente a las consecuencias derivadas del incumplimiento.

Yendo al plano sustantivo, la CEDAW y la Convención de Belém do Pará reconocen en suma un gran derecho a las mujeres: el derecho a vivir libres de violencia y discriminación. Y es que si bien una se centra en el fenómeno de la violencia y la otra en el de la discriminación, ambas son instrumentos ambivalentes para el combate de ambas realidades, originadas en las históricamente desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres.

En el caso de la CEDAW, el fundamento lo encontramos en la Recomendación General 19 del Comité CEDAW sobre «La Violencia contra la Mujer» de 1992, en la cual se establece sin ambages que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que limita gravemente el disfrute de sus derechos humanos.<sup>85</sup>

Esta Recomendación constituye una valiosa herramienta para la aplicación de la CEDAW en casos de violencia contra las mujeres, y de hecho ha sido utilizada en la práctica por el Comité CEDAW en el examen de quejas individuales, como el caso A.T. contra Hungría o el caso **Sahide Goekce** contra Austria: en ambos supuestos Hungría y Austria han sido condenados por el Comité por haber tolerado hechos de violencia doméstica contra las mujeres. Por tanto, tal y

<sup>85</sup> Las Recomendaciones Generales del Comité CEDAW pueden consultarse en Sitio: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cedw\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/cedw_sp.htm).

como anunciaba, la CEDAW es un tratado a invocar y hacer valer tanto en supuestos y situaciones de discriminación, como de violencia contra las mujeres.

Por su parte, la Convención de Belém do Pará establece el nexo inseparable entre la violencia y la discriminación contra las mujeres en su artículo 6, en el cual establece que el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, conlleva su derecho a no ser discriminadas y a ser educadas sin estereotipos de género, ni patrones de inferioridad. Este es precisamente el fundamento a invocar para articular las obligaciones de la Convención de Belém do Pará con las impuestas por la CEDAW.

Además, la complementariedad de ambas Convenciones se encuentra expresamente reconocida por la propia Convención de Belém do Pará, que establece en su artículo 14: «Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a otras convenciones internacionales sobre la materia que prevean iguales o mayores protecciones relacionadas con este tema».

Por tanto, ambas convenciones imponen a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a las mujeres el derecho a vivir libres de violencia y discriminación, generando las condiciones necesarias para asegurar el efectivo disfrute de *todos* los Derechos Humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. Esta perspectiva de indivisibilidad de los derechos humanos es también una gran conquista de ambas convenciones, como lo es sobretodo la ruptura del paradigma público/privado al momento de determinar la responsabilidad de los Estados para eliminar la violencia y discriminación de las mujeres. Y es que, tanto la CEDAW, como la Convención de Belém do Pará, comprometen los esfuerzos de los Estados por eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres, tanto en el plano público, como privado de sus vidas.

Por lo expuesto, las Convenciones CEDAW y de Belém do Pará son dos instrumentos complementarios para la protección de los derechos humanos de las mujeres, que también deben ser aplicadas e interpretadas tomando en cuenta los estándares emanados del resto de tratados interamericanos y universales de derechos humanos ratificados por los Estados de la región, así como otros tratados de suma importancia para la realización de los derechos de una gran parte de la población americana, como son las personas y pueblos indígenas.<sup>86</sup> Esto es algo importante a tener en cuenta, ya que en realidad todos los tratados e instrumentos de derechos humanos son herramientas para proteger los derechos de ambas mitades de la humanidad y deben ser interpretados y aplicados con perspectiva de género y de no discriminación.

De hecho, la mayor parte de los órganos internacionales de vigilancia de tratados han incorporado progresivamente la dimensión de género y de derechos humanos de las mujeres en sus labores y jurisprudencia. Algunos ejemplos que cabe reseñar son: la Observación General número 28 del Comité de Derechos Humanos, sobre la igualdad de derechos entre mujeres y hombres de 2000; la Recomendación General número 25 del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial sobre las dimensiones relativas al género de la discriminación racial, de 2000; o la Recomendación General número 16 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el igual derecho de las mujeres y los hombres al disfruto de todos los derechos económicos, sociales y culturales, de 2005.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Me estoy refiriendo con esta mención, al Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo y a la reciente Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

<sup>87</sup> Disponibles en: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

En el plano de los casos individuales, destaca sin duda el de Karen Llontoy versus Perú, examinado por el Comité de Derechos Humanos, en el cual se condenó al Estado por violar el derecho a la integridad física y mental de la víctima, quien se vio obligada a llevar a término el embarazo de un feto que había sido diagnosticado de anencefalia a las catorce semanas de gestación.<sup>88</sup> Este caso nos da la pauta de que en realidad cualquier órgano internacional de derechos humanos, puede llegar a ser una instancia receptiva a la tramitación de casos que involucren derechos humanos de las mujeres.

En resumen, la aplicación nacional de los tratados internacionales de derechos humanos obliga a una interpretación integrada de las obligaciones derivadas de todos ellos y, de manera específica en materia de derechos de las mujeres, de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará. Ahora bien, conviene dejar muy claro también que los mecanismos de denuncias individuales ante el Comité CEDAW, ante otros Comités del sistema universal y la Comisión Interamericana de derechos humanos resultan mutuamente excluyentes. Así, la interposición de una denuncia individual ante el Comité CEDAW, es incompatible con la posibilidad de hacerlo ante la Comisión Interamericana, el Comité de Derechos Humanos u otros órganos de protección del sistema universal. Pero esta falta de compatibilidad opera únicamente en cuanto al mecanismo de denuncias por casos individuales, no así en la de situaciones de violación grave o sistemática, las cuales pueden (y de hecho deben) ser llevadas al conocimiento de tantos órganos de protección internacional de derechos humanos como sea posible, por ejemplo mediante la derivación de los informes producidos por el movimiento de mujeres y de derechos humanos a tantos buzones internacionales como resulte posible.

<sup>88</sup> Consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>

## 5. DEBIDA DILIGENCIA Y DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Tanto en los casos de discriminación, como de violencia contra las mujeres, y en general en todos los casos en que las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos involucran la responsabilidad estatal –bien sea por actos cometidos por agentes estatales, como privados– los Estados asumen un deber específico: el de observar la diligencia necesaria para garantizar el goce y ejercicio efectivo de los derechos por sus titulares. Esta obligación de los Estados es una herramienta de enorme importancia para exigir el efectivo goce y ejercicio por las mujeres del derecho a vivir libres de violencia y discriminación; por ello que le dedicaremos un desarrollo especial en este momento del trabajo.

Como ya enunciamos al examinar la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, los Estados van a ser responsables tanto de la violencia y la discriminación contra las mujeres que tenga lugar en la esfera pública, como la que sufran en la esfera privada de sus vidas. Esto implica que en relación con actos perpetrados contra las mujeres por particulares (incluidos entre los denominados «agentes no estatales»),<sup>89</sup> los Estados no pueden lavarse las manos, ya sea que sucedan en la calle, en el hogar o en el trabajo, sino que tiene la obligación de guardar la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar

<sup>89</sup> Los mismos han sido conceptualizados como: «autores de actos por los que, en ciertas circunstancias, debe responder internacionalmente el Estado. Su uso es preferible al término «agente privado» ya que evita utilizar este adjetivo, «privado», que causa confusión al estar vinculado en algunos casos a distinciones entre la vida pública y la privada. El Estado tiene responsabilidades tanto en la vida pública como en la vida privada y los agentes privados actúan tanto en la vida pública como en la vida privada, dentro del ámbito de la responsabilidad del Estado». Cfr. Amnistía Internacional, «Respetar, proteger, observar... los derechos de la mujer», septiembre de 2000, Índice AI: IOR 50/01/00/5, p.5, nota al pie n° 4.

y reparar tales prácticas y sus consecuencias. En términos prácticos, esto supone que desde el momento en que una mujer que sufre violencia pone sus pies en una comisaría o en cualquier dependencia pública pidiendo protección, o en general desde que los hechos llegan al conocimiento del Estado, éste debe hacer todo lo necesario para atender integralmente su situación.

La «debida diligencia» es al tiempo una obligación de los Estados que un principio informador del derecho internacional de los derechos humanos. La primera en desgranar este principio/obligación ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a la obligación de garantizar los derechos, la Corte estableció en sus primeros casos que los Estados deben «*organizar todo el aparato gubernamental* y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos».<sup>90</sup>

Asimismo, la Corte también dispuso que esta obligación de garantía «no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos».<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de Fondo, 1988, pr. 166. El resaltado me pertenece.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pr. 166.

Pero además, la Corte afirmó expresamente que los Estados no sólo van a ser responsables por los actos del poder público o personas que se prevalen de los poderes oficiales que ostentan, sino también cuando «un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención».<sup>92</sup>

La Convención de Belém do Pará antes examinada positiviza la obligación estatal de debida diligencia específicamente en relación con la prevención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres. Así contempla en el punto b. de su artículo 7 (deberes inmediatos de los Estados), que los Estados deberán «actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer». Como ha establecido la CIDH en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas: «La aplicación y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, requiere que se determine cuándo la violencia contra la mujer genera la responsabilidad del Estado».

Como viéramos, en el artículo 7 de la Convención se enumeran las principales medidas que deben adoptar los Estados partes para asegurar que sus agentes se abstendrán de «*cualquier acción o práctica* de violencia contra la mujer, en caso de que ocurra. Los Estados partes deben tomar las medidas necesarias para hacer efectiva la Convención y para que la mujer que haya sido objeto de violencia tenga acceso efectivo a recursos para obtener medidas de protección o para bus-

<sup>92</sup> *Ibidem*, pr. 172.

car resarcimiento o reparación del daño».<sup>93</sup> Así también, en la Recomendación General número 19 del Comité CEDAW ya citada, se establece que: «En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas».

La «debida diligencia» ha sido también conceptualizada por Amnistía Internacional como un principio que ofrece «una forma de medir si un Estado ha actuado con el esfuerzo y la voluntad política suficientes para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos», suponiendo pues «un modo de describir el umbral de la acción y el esfuerzo que debe realizar un Estado para cumplir con su deber de proteger a las personas contra el abuso de sus derechos».<sup>94</sup> También en esta conceptualización, la «debida diligencia» nos ofrece un invaluable recurso para el monitoreo de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados.<sup>95</sup>

En suma, la noción de «debida diligencia» tiene una creciente rai-gambre tanto en el plano nacional como internacional y es una herramienta indispensable al momento de exigir, nacional o internacionalmente, el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discrimi-

<sup>93</sup> Cf. CIDH, «Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas», en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1997, Capítulo VI. Sitio: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

<sup>94</sup> Cf. Amnistía Internacional, «Respetar, proteger, observar... los derechos de la mujer», cit., pp. 7 y 8 Este trabajo ofrece un completo análisis del concepto desde el derecho internacional de los derechos humanos y, en general, de las obligaciones internacionales que asumen los Estados para proteger efectivamente los derechos de las mujeres.

<sup>95</sup> Cf. Amnistía Internacional, «Hacer los derechos realidad: el deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres»: Sitio: [http://www.amnistiainternacional.org/publica/ISBN\\_8486874963.html](http://www.amnistiainternacional.org/publica/ISBN_8486874963.html)



minación. Por ello es fundamental que en los casos o acciones que se emprendan, se tenga especialmente en cuenta, tanto para argumentar el incumplimiento estatal de sus obligaciones internacionales en un caso concreto, como para dar seguimiento a las políticas, legislación y prácticas del Estado relativas a los derechos de las mujeres, y exigir la adopción de todas las medidas necesarias para garantizarlos.

## 6. COMENTARIOS FINALES

Gracias al impulso del movimiento feminista, la comunidad internacional llegó a comprender que la histórica situación de discriminación y violencia que se abatía contra la mitad de la humanidad, debía ser combatida con especiales fuerzas y, a tal fin, se crearon instrumentos, órganos, mecanismos y procedimientos internacionales de carácter específico para hacer realidad los derechos de las humanas. Con el tiempo la comunidad internacional deberá llegar también a reconocer sin ambages lo que considero ya es algo claro: que la obligación de eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres con base en el sexo/género, forma parte del *ius cogens* internacional, al igual que la prohibición de la esclavitud o del genocidio.<sup>96</sup>

Asimismo, el concepto de Género y su perspectiva han ido penetrando cada vez más en toda la órbita de la protección internacional y nacional de los derechos humanos, razón por la cual podemos hablar de un fenómeno de progresiva *generización* de los derechos humanos, que se manifiesta incluso en tratados internacionales que

<sup>96</sup> Como ya sostuve en el artículo «La obligación de debida diligencia: Una herramienta para la acción por los Derechos Humanos de las Mujeres»; en *Razón Pública*, 1, segundo semestre de 2004; «Derechos Humanos y Perspectivas de Género»; Buenos Aires, Amnistía Internacional Argentina, 2004.

incorporan el término «género» a su propia letra, como ocurre con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –o Convención de Belém do Pará– y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.<sup>97</sup>

Partiendo de la idea que todos los instrumentos de derechos humanos que rigen en los países de América Latina y El Caribe resultan instrumentos útiles para la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, hay tres tratados específicos que sobresalen por su fuerza vinculante como tratados internacionales y por su operatividad en la región. Así, la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, son, junto con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –o Convención de Belém do Pará–, tres grandes tratados a tener presentes en la reivindicación cotidiana de los derechos de las mujeres en la región.

La CEDAW y la Convención de Belém do Pará son herramientas fundamentales para hacer efectivo el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación, disfrutando efectivamente de todos los derechos humanos. Estos tratados son de origen internacional, pero desde que son ratificados por los Estados generan obligaciones inexcusables de cumplimiento a todos los poderes, instituciones y personas que integran los aparatos estatales.

Sin embargo, aún existen grandes lagunas en el conocimiento y uso de estos instrumentos tanto por parte de quienes tienen la obligación de cumplirlos, esto es, los Estados a través de todos sus poderes, instituciones y funcionarios/as, como también entre las propias

<sup>97</sup> Un estudio en profundidad sobre la cuestión puede encontrarse en, García Muñoz, Soledad, «La progresiva generización de la protección internacional de derechos humanos»:, Sitio: <http://www.reei.org/reei2/Munoz.PDF>.

mujeres y las organizaciones que trabajan a favor de sus derechos humanos. Por ello que profundizar en la divulgación y efectiva aplicación de estos tratados de derechos de las mujeres sea una acción a profundizar con urgencia por la sociedad civil y, sobre todo, por los Estados de América Latina y El Caribe, en la apuesta a la construcción de sociedades verdaderamente garantes de los derechos de su ciudadanía y, por ende, verdaderamente democráticas.



## BIBLIOGRAFÍA

---

AMNISTÍA INTERNACIONAL, «Respetar, proteger, observar... los derechos de la mujer», septiembre, 2000.

-----, «Hacer los derechos realidad: el deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres»: Sitio: [http://www.amnistiainternacional.org/publica/ISBN\\_8486874963.html](http://www.amnistiainternacional.org/publica/ISBN_8486874963.html)

CEDAW-ARGENTINA DEL IIDH, *Convenio y Protocolo* Sitio: [www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/Acerca/cedawargentina.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/DerechosMujer/Acerca/cedawargentina.htm)

CEDAW Y PROTOCOLO FACULTATIVO -Edición actualizada- (2004). Sitio: [http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_1978751583/CEDAW%20Y%20Pf.doc](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1978751583/CEDAW%20Y%20Pf.doc)

FACIO MONTEJO, ALDA, «De qué igualdad se trata», en ILANUD, *Caminando hacia la igualdad real*, San José de Costa Rica, ILANUD y UNIFEM, 1997.

GARCÍA MUÑOZ, SOLEDAD «Curso Auto Formativo del IIDH para la Utilización del Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos de las mujeres». Sitio: <http://www.iidh.ed.cr/CursosIIDH>

-----, «La obligación de debida diligencia: Una herramienta para la acción por los Derechos Humanos de las Mujeres», en *Razón Pública*, n° 1, segundo semestre de 2004.

-----, «Derechos Humanos y Perspectivas de Género», Buenos Aires, Amnistía Internacional-Argentina, 2004.

-----, «La progresiva *generización* de la protección internacional de derechos humanos», Sitio: <http://www.reei.org/reei2/Munoz.PDF>.