

# I. INTRODUCCIÓN\*

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

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

## PREGUNTAS BÁSICAS

### ¿QUÉ ES UN PROTOCOLO FACULTATIVO U OPCIONAL?

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

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

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

---

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

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

## **¿POR QUÉ Y PARA QUÉ SE NECESITA UN PROTOCOLO FACULTATIVO A LA CEDAW?**

Para subsidiar la acción de defensa y promoción activa de los derechos humanos en favor de un Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Centro para el Liderazgo Global de la Mujer (Center for Women's Global Leadership) elaboró, para la reunión de marzo de 1997 del Grupo de Trabajo, un documento con diversos argumentos que muestran la necesidad del Protocolo Facultativo. Vamos a transcribirlos a continuación.

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

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

3.- Un Protocolo Facultativo promovería una implementación más efectiva de la CEDAW a través de la ampliación de su interpretación y de la aplicación práctica de la Convención. La lectura de la CEDAW, a partir de un procedimiento de comunicaciones, propiciaría una guía detallada del contenido de las normas establecidas en la Convención. Al examinar un caso particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer estaría en mejores condiciones de hacer una apreciación más completa de una ley o política nacional en un contexto determinado. El proceso de revisión de las comunicaciones podría estimular cambios en la legislación y prácticas nacionales. Aún más, la existencia de un recurso de procedimiento de comunicaciones a nivel internacional, obligaría a los Estados Partes a emprender sus mejores esfuerzos para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en la ratificación de la CEDAW.

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

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

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

7.- Un Protocolo Facultativo colocaría a la CEDAW en condiciones de igualdad con otros tratados internacionales que tienen procedimientos de comunicaciones. Tres de los seis mayores tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, actualmente en vigor, dan a sus organismos de supervisión y monitoreo autoridad para recibir y considerar comunicaciones. El Primer Protocolo opcional al Pacto sobre Derechos Políticos y Civiles, en vigor desde 1977, establece procedimientos de denuncias al Comité de Derechos Humanos. El Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en vigor desde 1982, permite denuncias al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. El Artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, en vigor desde 1988, permite denuncias al Comité de Tortura. La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, que aún no está en vigor, también establece un procedimiento de denuncia. Convenciones regionales de derechos humanos, incluyendo la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y la Convención Americana de Derechos Humanos, también establecen procedimientos de denuncias para individuos. Por último, también para el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y para la Carta Social Europea se propusieron procedimientos de denuncia.

# ANTECEDENTES DE UN LARGO PROCESO

## ¿CUÁLES SON LOS ANTECEDENTES DE ESTE PROTOCOLO?

- En 1991, como ya se mencionó anteriormente, se habla por primera vez de la necesidad de un protocolo opcional para la CEDAW en un Grupo de Trabajo convocado por la DAW.
- En 1992, en San José de Costa Rica, el movimiento Latinoamericano y del Caribe de mujeres, congregado en la «Reunión Satélite de las Mujeres», preparatoria para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, acuerda solicitar a la Conferencia la creación de un recurso de petición bajo la CEDAW.
- En 1993, en la Conferencia Preparatoria Regional de Latinoamérica y el Caribe para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, se acoge la petición de las mujeres de solicitar a los órganos correspondientes de la ONU la elaboración de un protocolo facultativo bajo la CEDAW.
- En 1993, el Comité de la CEDAW, en su Sugerencia No. 4, dirigida a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, recomienda que se introduzca el derecho de petición bajo la CEDAW, con el fin de ponerla en pie de igualdad con otros instrumentos de derechos humanos. Recomienda que para lograr esto, se realice un estudio sobre la posibilidad o viabilidad de un protocolo opcional.
- En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, cediendo a una masiva petición de las mujeres del mundo, acordó que «la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de recurso, preparando un Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.»

- En enero de 1994, en su siguiente reunión, el Comité de la CEDAW, cumpliendo con el acuerdo de la Conferencia de Derechos Humanos de Viena, se abocó a examinar la cuestión de la elaboración de un protocolo. En su sugerencia No. 5, recomienda a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) que, durante 1994, se convocara a un grupo de especialistas independientes, con conocimientos de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, para que preparara un proyecto de Protocolo Facultativo. Sugirió además que este grupo presentara el proyecto al Comité de la CEDAW en su reunión de 1995, para que formulara sus observaciones; y a la CSW, en su reunión del mismo año, para que adoptara decisiones.
- En marzo de 1994, la CSW no toma en cuenta la sugerencia del Comité de la CEDAW, sino que decide que examinará la posibilidad de introducir un derecho de petición bajo la CEDAW en su sesión de 1995.
- En julio de 1994, el ECOSOC adoptó la resolución 1994/7 en la que decide «que la CSW examinará, en su 39ª Sesión (en 1995), en cooperación con el Comité de la CEDAW, y tomando en cuenta los resultados de un grupo de expertos/as gubernamentales que se hubiesen reunido para tal propósito con anterioridad a dicha sesión, la viabilidad de introducir el derecho de recurso a través de la preparación de un protocolo opcional.»
- En setiembre-octubre de 1994, varias integrantes del Comité de la CEDAW participaron en un grupo de especialistas convocado por varias ONGs internacionales y financiado por los gobiernos de Australia y Holanda y otros, para redactar un borrador de un protocolo. Este es el documento que ha circulado por todo el mundo y que creó la idea de que ya existía un borrador de Protocolo optativo que sería estudiado, ya sea por la CSW o por un grupo de especialistas que esta Comisión nombraría.

- En enero de 1995 el Comité de la CEDAW adoptó su Sugerencia No. 7 en la cual desarrolla los elementos que considera que deben incluirse en un protocolo opcional. (Estos 24 elementos están contemplados en el documento E/CN.6/1995/CRP.I)
- En marzo de 1995, la CSW decide pedirle al Secretario General que invite a los Estados, organizaciones intergubernamentales y ONGs a que le envíen al Secretario General, sus opiniones sobre la posibilidad de un protocolo opcional a la CEDAW.
- En julio de 1995, en su resolución 1995/29, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) acuerda que la CSW debe establecer un Grupo de Trabajo Abierto que sesione paralelamente a su 40ª Reunión. Acuerda, además, que este Grupo de Trabajo estudie el informe del Secretario General sobre las opiniones recogidas contenidas en el documento E/CN.6/1996/10. Como se puede ver, entre la resolución 1994/7 y la 1995/29, ambas del ECOSOC, se perdió la importante frase que contenía la primera resolución que señalaba: «la viabilidad de introducir el derecho de recurso a través de la preparación de un protocolo opcional».
- En setiembre de 1995, la Conferencia de Beijing hace un llamado a los Estados para que apoyen el proceso ya iniciado por la CSW en relación con la elaboración de un protocolo, para que éste entre en vigor lo más pronto posible.
- En marzo de 1996, de conformidad con la resolución 1995/29 del ECOSOC, la CSW conforma un Grupo de Trabajo de composición abierta para considerar el informe del Secretario General que contiene las opiniones de los Estados, así como las de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, tomando en cuenta la Sugerencia No.7 del Comité de la CEDAW que contempla los elementos que el Comité considera debe contener el protocolo optativo.

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

- En marzo de 1997, se volvió a conformar el Grupo de Trabajo de composición abierta que esta vez se abocó a examinar el documento oficioso que contiene un borrador de protocolo facultativo propuesto por la Presidenta bajo las siglas E/CN.6/1997/WG/L.1.

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

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

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

## **ACERCA DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **¿CÓMO FUNCIONÓ EL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA EN 1996?**

La discusión del Grupo de Trabajo, luego del debate general en torno a la viabilidad o no de un protocolo, se centró en el estudio de los 24 elementos elaborados por el comité de la CEDAW en su sugerencia No.7. Es importante recalcar, que en esta etapa de las discusiones, ningún Estado se opuso a la viabilidad del protocolo. Sin embargo, a pesar de que ningún Estado manifestó abiertamente su oposición,



cuando se pasó a la discusión de los elementos, algunos Estados centraron sus intervenciones en los múltiples obstáculos que encontraban para la incorporación de cada uno de los elementos de la Sugerencia No. 7.

Algunas delegaciones insistieron en argumentar, ante el estudio de cada elemento de la Sugerencia No.7, que esto no constituye una práctica establecida en el sistema de Naciones Unidas. Este argumento no viene al caso debido a que es precisamente porque la «práctica establecida» del sistema de derechos humanos de la ONU ha dejado sin mecanismos de protección a los derechos humanos de las mujeres, por lo que se propone establecer un mecanismo específico. De hecho, los Estados han aceptado reiteradas veces, como se ha señalado en los antecedentes, que hay una necesidad impostergable de crear un mecanismo específico para la CEDAW.

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

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

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

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

nacional que tiene que ver exclusivamente con los derechos humanos de todas las mujeres.

Los argumentos más utilizados para oponerse a la incorporación de muchos de los elementos de la Sugerencia No.7 se pueden clasificar en tres categorías: 1) La no justiciabilidad de algunas de las disposiciones de la CEDAW; 2) Los problemas financieros de la ONU; y 3) La superposición o duplicación de mecanismos.

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

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

### **• *En contra***

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

### **• *A favor***

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

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

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

Hay que destacar que la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial contempla un procedimiento de queja para todas sus normas, a pesar de que algunas de ellas son inmediatamente exigibles y otras se cumplen mediante la llamada «realización progresiva» de los derechos, porque requieren inversión social por parte del Estado. El que exista un mecanismo de reclamo para la discriminación racial y no para la discriminación sexual, es un mensaje para el mundo de que la discriminación sexual es menos oprobiosa que otras.

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

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

## **2. Argumentos sobre los problemas financieros de la ONU**

- ***En contra***

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

- ***A favor***

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

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

- ***En contra***

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

establecido por el Protocolo del Comité de Derechos Humanos que monitorea el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

- *A favor*

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

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

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

Luego de la discusión de cada elemento, se llegó a la elaboración del Borrador de Resolución que pide al ECOSOC que en la sesión 41ª del CSW, se realice de nuevo una reunión del Grupo de Trabajo para continuar el análisis. La resolución también pide al Secretario General de la ONU que de nuevo invite a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONGs a que le envíen sus opiniones y recomendaciones, respecto a la Sugerencia No. 7 del Comité de la CEDAW.

## **¿CÓMO FUNCIONÓ EL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA EN 1997?**

A diferencia de la reunión de 1996, en 1997 el Grupo de Trabajo contó con un borrador o documento oficioso, presentado por la Presidenta, y con la participación

de la Jueza Silvia Cartwright, experta del Comité de la CEDAW, en calidad de consultora. También se logró un acuerdo para que las ONGs fueran invitadas a participar con sus opiniones a lo largo de toda la sesión.

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

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

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

## **¿CÓMO FUNCIONÓ EL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA EN 1998 ?**

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

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

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

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

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

La urgencia de aprobar un documento ese año hizo que algunas delegaciones negociaran el artículo 2 a última hora. Sin embargo otra delegación propuso que el grupo se volviera a reunir el siguiente año para discutir nuevamente su contenido. Fue así como en 1999 los gobiernos acordaron reunirse para volver a debatir el borrador del texto del Protocolo.

Es importante mencionar que las delegaciones latinoamericanas no conformaron un bloque unificado como sí sucedió en 1999.

## **¿CÓMO FUNCIONÓ EL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA EN 1999?**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

El documento final admitió las peticiones “en nombre de” y siguiendo la línea de los mecanismos de protección de ONU y el sistema europeo estableció la necesidad de contar con el consentimiento de la víctima, aunque relativizando esta exigencia al incluir la fórmula “a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin su consentimiento.”

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

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

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

Esta fórmula se encontraba encorchetada en el documento de trabajo. El estado actual de la jurisprudencia internacional sobre la responsabilidad internacional del



Estado, no sólo surge por su actuación deliberada sino también por falta de actuación en relación con sus obligaciones internacionales. Sin embargo, el texto final eliminó dicha frase y en su lugar agregó “por ese Estado Parte”.

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

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

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

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

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

En contraste con el logro anterior, los países contrarios a la inclusión del procedimiento de investigación, cobraron un alto precio por esta inclusión. Si bien el Protocolo establece la posibilidad de desarrollar un procedimiento de investigación en

el artículo 8, la disposición contenida en el artículo 10, debilita significativamente la integridad del Protocolo al dar la posibilidad de que todo Estado Parte -al momento de la firma, ratificación o adhesión al Protocolo Facultativo -pueda declarar que no reconoce la competencia del Comité para proseguir una investigación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de este instrumento. De esta manera, en la práctica, esta disposición permite una suerte de reserva al Protocolo Facultativo, lo que contradice el espíritu y la letra misma del artículo 17 de este instrumento.

## **PARTICIPACIÓN DEL IIDH EN EL PROCESO**

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

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

Para la reunión convocada en 1999, se consideró prioritario intensificar estas acciones y garantizar la asistencia técnica y la participación de delegaciones latinoa-

---

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

mericanas en el debate del Grupo de Trabajo. Lo anterior con el fin de reforzar el compromiso de los países de la región latinoamericana con un protocolo que garantice un eficiente mecanismo de denuncia frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

Es importante anotar que la participación del movimiento de mujeres de la región fue limitada, así como también la de las Oficinas Gubernamentales de la Mujer.<sup>3</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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