

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

### III. EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER\*

#### 1. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

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

---

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

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

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

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

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

el único órgano de vigilancia de los tratados dedicado a la promoción de los derechos humanos de la mujer, contaba con menos recursos y poder que las estructuras generales de derechos humanos.<sup>5</sup>

Reconociendo la insuficiencia de la protección internacional de los derechos de la mujer, la Comisión de Derechos Humanos elaboró la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, emitida por la Asamblea General en 1967. La declaración no impuso obligaciones legales a los Estados, mas subrayó la necesidad de proteger a las mujeres de la discriminación y adoptó una mirada amplia e integral de la problemática.<sup>6</sup> Tuvieron que pasar otros seis años para que la CSW presentará la propuesta para la creación de una convención de carácter vinculante para la prohibición de la discriminación contra la mujer. Se convocó a los Estados a entregar sus opiniones y propuestas al respecto.<sup>7</sup> Transcurrieron otros seis años, en que se desarrollaron intensos debates sobre cada aspecto de la propuesta al pasar laboriosamente por los grupos de trabajo de la CSW y de la Asamblea General.<sup>8</sup> El proceso se aceleró al aproximarse el fin de la década de 1970 para asegurar un texto final para la Conferencia Mundial en julio 1980 con motivo de la Década de la Mujer. *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación*

---

5 La CSW fue establecida como comisión funcional del ECOSOC en 1946. Prepara estudios, informes y recomendaciones para el Consejo sobre la promoción de los derechos de la mujer y sobre problemas urgentes que requieren de atención inmediata en temas relacionados que afectan a las mujeres. A principios de la década de 1980, el ECOSOC confirió a la Comisión poderes muy limitados para estudiar quejas sobre violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Este procedimiento de quejas no tiene como objetivo reparar casos específicos de abusos, sino apoyar a la labor de la Comisión en cuanto a búsqueda de información sobre violaciones de derechos humanos masivas. La CSW se ha esforzado para obtener un mínimo de recursos necesarios para llevar adelante este modesto procedimiento y ampliar su rol a un mecanismo de supervisión más efectivo con atribuciones de investigación. Actualmente se reúne únicamente una vez al año por un período de tres semanas.

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

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

8 Ver *Travaux Préparatoires of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*; y "Gender Bias in International Discrimination Conventions," *California Western International Law Journal* vol. 24 (1994).

*contra la Mujer*, adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979,<sup>9</sup> representa uno de los principales logros de la Década para la Mujer (1976-1985) y un hito en la historia de los derechos humanos de la mujer.<sup>10</sup> Entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 después de su ratificación por el vigésimo país signatario. Al cumplirse veinte años de su vigencia, treinta países han optado por estar sujetos a su provisiones.

#### **A. Alcance normativo: discriminación contra la mujer**

La Convención de la Mujer establece garantías de no discriminación contra la mujer e incorpora una definición más amplia de discriminación que la establecida en instrumentos previos, ya que abarca tanto la igualdad de oportunidades (igualdad *de jure*), como la igualdad de resultado (igualdad *de facto*).<sup>11</sup> No sólo establece que los Estados partes “asegurarán” y “otorgarán” a las mujeres el “derecho” a la no discriminación en todo ámbito de la vida privada y pública;<sup>12</sup> sino que además establece la obligación de los Estados partes que “tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida pública y privada”.<sup>13</sup>

---

9 *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.*, 1267 U.N.T.S. 14, entrado en vigor 3 sept. 1981.

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

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

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

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

La Convención de la Mujer ha merecido el nombre de Carta Internacional de los Derechos de la Mujer y, después de la *Convención de los Derechos del Niño*, es la convención internacional de derechos humanos que cuenta con más ratificaciones. Sin embargo, a pesar de la apariencia de un apoyo amplio a sus objetivos, la Convención no ha logrado el reconocimiento y respeto de otros tratados de derechos humanos.<sup>14</sup> Esto se debe, en parte, a la amplitud y complejidad de la problemática que aborda y a su aproximación integral y novedosa. La Convención se dirige a la interrelación entre las dos mitades de la humanidad, prohíbe la discriminación por actores no estatales, abarca las tres “generaciones” de derechos humanos y hace un llamado a la transformación social.<sup>15/16</sup> Los Estados partes han demostrado su reticencia a aceptar muchas de las provisiones de la Convención presentando un número de reservas sin precedentes.

---

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

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

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

## ***B. Órgano de supervisión: el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)***

Al igual que otros tratados de derechos humanos,<sup>17</sup> la Convención de la Mujer establece un comité supervisor “con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención”<sup>18</sup>. El Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, conocido como CEDAW, está conformado por 23 expertos/as en el área de derechos de la mujer de distintos países, quienes son elegidos/as por los Estados Partes de la Convención. Al elegirles se toma en cuenta la distribución geográfica equitativa y la representación de distintas culturas y sistemas jurídicos. Los/as miembros/as del Comité asumen el puesto a título personal, no como representantes de su gobierno, por períodos de cuatro años.<sup>19</sup>

Desde que inició su labor en 1982, el CEDAW se ha diferenciado de los órganos de supervisión de los tratados de la ONU en cuanto a su composición, duración de sesiones, nivel de financiamiento y administración. Todos/as los/as miembros/as del Comité, salvo uno, han sido mujeres. A diferencia de la mayoría de los órganos de derechos humanos de la ONU cuyos miembros son predominantemente abogados y jueces, los/as miembros/as del CEDAW proceden de una amplia gama de disciplinas, incluyendo economistas, diplomáticos/as y sociólogos/as<sup>20</sup>. La Convención establece que las sesiones del CEDAW sean más cortas que las de los demás órganos de supervisión de los tratados (dos semanas comparado con tres a nueve semanas de

---

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

18 Convención de la Mujer Artículo 17(1).

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

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

los otros órganos).<sup>21</sup> En 1997 se estableció una segunda sesión anual, pero la CEDAW sigue con un atraso en la consideración de informes dada la insuficiencia de su agenda original.<sup>22</sup> Aunque la carga de trabajo del Comité sigue aumentando dramáticamente, cuenta con recursos inadecuados comparado con otros órganos de supervisión de los tratados.<sup>23</sup> El Comité también padece de aislamiento geográfico, ya que se administra desde la División para el Progreso de la Mujer con sede en Nueva York, en vez del Centro para los Derechos Humanos con sede en Ginebra, como todos los demás órganos de supervisión de los tratados.<sup>24</sup> El trabajo del Comité se ha visto restringido por limitaciones de tiempo, recursos y logísticas, lo cual ha contribuido a la “marginalización” de los derechos humanos de las mujeres dentro del sistema de las Naciones Unidas.<sup>25</sup>

### ***C. El procedimiento de supervisión y presentación de informes***

La efectividad de la CEDAW también se ha visto limitada por restricciones procesales. Actualmente sólo cuenta con un mecanismo de “supervisión y presentación de informes”.<sup>26</sup> Los países que hayan ratificado la Convención tienen la obligación de presentar un informe al Secretario General sobre sus esfuerzos en materia de implementación de la Convención. El plazo de entrega para el primer informe es de un año después de su entrada en vigor, los informes periódicos se presentan cada

---

21 Artículo 20.

22 Bymes y Connors, 1996.

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

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

25 Ver Ursula O’Hare, “Ending the ‘Ghettoisation’: The Right of Individual Petition to the Women’s Convention”, *Web Journal of Current Legal Issues*, Blackstone Press Ltd., 1997.

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

cuatro años e informes extraordinarios se presentan a solicitud del Comité. Los informes deben cubrir las medidas legislativas, judiciales, administrativas y otras que se hayan adoptado para combatir la discriminación contra la mujer. El Comité se reúne dos veces al año para revisar los informes, un procedimiento que puede implicar una presentación oral por el Estado Parte y una serie de cuestiones planteadas por expertos. Al finalizar la revisión, el CEDAW formula algunas conclusiones, subrayando aspectos positivos del informe del Estado y señalando las principales áreas que suscitan su preocupación, y recomendaciones al respecto. El Comité también tiene competencia para presentar sugerencias y recomendaciones generales sobre la implementación de la Convención, basándose en la revisión de informes e información adicional de los Estados Parte. Dichas recomendaciones generales, que se refieren a artículos específicos de la Convención o a temáticas que abarcan varios artículos, mas no a situaciones particulares dentro de Estados, son de importancia para la interpretación y aplicación de la Convención.

La intención de fondo del procedimiento de informes es mantener a los Estados Partes atentos a que tienen que rendir cuentas de sus obligaciones internacionales en materia de no discriminación contra la mujer, dar publicidad a las violaciones de derechos humanos y presionar a los gobiernos y a otros responsables de violaciones para que cambien sus prácticas. Sin embargo, la efectividad de este procedimiento se ve limitado por la dependencia casi exclusiva del CEDAW en las auto inspecciones de los propios gobiernos<sup>27</sup> y en la dificultad que tiene el Comité para convencer a Estados Partes recalcitrantes a que presenten sus informes. La mayoría de los Estados lo hacen con años de retraso, algunos presentan informes incompletos, muchos no los entregan nunca y pocos Estados se oponen a la falta de cumplimiento de los demás.<sup>28</sup> El Comité mismo se ha mostrado renuente en adoptar recomendaciones

---

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

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



formales o en interpretar las provisiones substantivas de la Convención.<sup>29</sup> Como resultado de su debilidad y timidez, la CEDAW ha merecido menos atención, respeto y publicidad que otros comités internacionales de derechos humanos.<sup>30</sup> A pesar del progreso alcanzado en los últimos años,<sup>31</sup> el procedimiento de informes sigue siendo ineficaz en términos de influir en la práctica de los Estados.<sup>32</sup>

CEDAW ha tenido una posición poco privilegiada dentro de la estructura de los derechos humanos de las Naciones Unidas.<sup>33</sup> Una de sus principales debilidades comparada con el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>34</sup> y el Comité contra la Tortura, es que no tiene mandato para recibir quejas individuales o interestatales. Sin la posibilidad de determinar cuándo se han violado derechos humanos de manera individual<sup>35</sup>, el Comité no puede ofrecer remedios inmediatos a las víctimas de dichas violaciones. Muchos opinan que esta es la razón fundamental que explica por qué los Estados parte no han toma-

---

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

30 Ver Byrnes p.3.

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

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

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

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

35 Meron, 1986.

do sus obligaciones bajo la Convención de la Mujer con el mismo compromiso que ha caracterizado su quehacer con respecto a otros instrumentos de derechos humanos.<sup>36</sup>

## **2. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

El 12 de marzo de 1999, la Comisión sobre la Condición de la Mujer adoptó un anexo a la Convención de la Mujer para ponerla en condición de igualdad con otros tratados de derechos humanos y para mejorar su implementación. El Protocolo Facultativo, como es conocido este tratado, más corto que la Convención, fue necesario para compensar las faltas del derecho internacional, en términos del alcance normativo y procesal de los mecanismos de instrumentos de cumplimiento existentes.<sup>37</sup>

El Protocolo Facultativo fue aprobado por la 53 Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1999. Una vez abierto para su firma, entrará en vigor tres meses después de que se haya ratificado por el décimo estado. El Protocolo Facultativo establece dos procedimientos nuevos a ser supervisados por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer.<sup>38</sup> El primero permite que mujeres o grupos de mujeres presenten quejas individuales ante el Comité, alegando que sus países han incumplido sus obligaciones bajo la Convención. El segundo procedimiento faculta al Comité a investigar violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos de la mujer en Estados Partes.

---

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

37 Ver pág. 11 y siguientes del presente volumen para la historia y el razonamiento que motivan el Protocolo.

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

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

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

### ***A. El procedimiento de quejas individuales***

Bajo el Protocolo, CEDAW está a cargo del primer procedimiento de la ONU de “recurso de quejas”<sup>39</sup> que se dirige específicamente a los derechos humanos de la mujer con el objetivo de responder a casos individuales de violaciones y garantizar

---

39 Comentaristas han identificado dos tipos de procedimientos de queja basados en distintos objetivos y productos: procedimientos de queja -recurso y de queja -información. Ver Women, Law and Development International and Human Rights Watch, *Women's Human Rights Step by Step*, Women, Law and Development International, Washington D.C. 1997, p.16.

reparación para las víctimas.<sup>40</sup> CEDAW estará facultado para recibir y considerar quejas, o “comunicaciones”, de Estados Partes tanto a la Convención de la Mujer como al Protocolo Optativo. Individuos y grupos de individuos podrán presentar quejas al Comité alegando ser víctimas de violaciones a la Convención. Otros individuos o grupos de individuos (incluidas las organizaciones no gubernamentales) podrán presentar quejas en nombre de las víctimas, sólo si cuentan con el consentimiento de las mismas o pueden justificar su actuación sin ella. El procedimiento de quejas individuales establecido por el Protocolo Facultativo es similar al del Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>41</sup>, aunque cuenta con algunas diferencias significativas. Las quejas individuales presentadas al Comité pasarán por los siguientes cinco etapas:

*Pre-admisibilidad:* Cada año decenas de miles de quejas individuales sobre derechos humanos se reciben en las Naciones Unidas.<sup>42</sup> La Unidad de Comunicaciones del Centro para los Derechos Humanos en Ginebra recibe todas las quejas (no obstante la dirección) a nombre del Secretario General y después las remite al órgano apropiado. Si el/a autor/a de la queja no indica su preferencia, el secretariado puede solicitar una aclaración del/a autor/a o mandar la queja al foro que considere más

---

40 En su estudio sobre la propuesta de Protocolo Facultativo, una de las miembros del CEDAW, Jueza Silvia Cartwright de Nueva Zelanda, explicó su significado de la siguiente manera: “Es importante tener mecanismos de quejas exclusivamente dedicados a las necesidades de las mujeres. No hay ningún otro instrumento internacional de procedimiento de derechos humanos que tenga esto como su objetivo único. Las mujeres enfrentan obstáculos particulares para alcanzar y retener la igualdad tanto en la vida privada como la pública. Un Protocolo Facultativo administrado por expertos en derechos humanos de las mujeres apoyará para alcanzar los objetivos de la Convención.” *An Optional Protocol on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Nota preparada por Silvia Rose Cartright CEDAW/C/1995/WG.1/WP.1 del 8 noviembre 1994.

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

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

apropiado. Aunque no hay un requerimiento de formato para las quejas (ver apéndice de una queja individual modelo), las peticiones se deben recibir por escrito y no pueden ser anónimas.

Una vez entrado en vigor el Protocolo Facultativo, las quejas referentes a derechos incluidos en la Convención de la Mujer presentadas contra Estados partes del Protocolo Facultativo, serán remitidas CEDAW por medio de su secretariado, la División para el Progreso de la Mujer (DAW). CEDAW entonces solicitará cualquier información adicional requerida para la etapa de admisibilidad. En cualquier momento después de haber recibido una queja y antes de que se haya tomado una determinación sobre los méritos, el Comité podrá solicitar al Estado Parte que tome medidas cautelares para asegurar que la violación alegada no continúe y cause daño irreparable a la/s víctima/s alegada/s.<sup>43</sup>

*Decisión de admisibilidad:* Una vez que el Comité haya declarado una queja inicialmente admisible, tendrá que determinar si el/la solicitante ha agotado todos los recursos internos razonables y satisfecho otros criterios de admisibilidad.<sup>44</sup> El Comité probablemente seguirá el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, convocando a un grupo de trabajo de por lo menos cinco de sus miembros una semana antes de cada una de sus sesiones para deliberar sobre decisiones de admisibilidad de las quejas. Si el grupo de trabajo no logra declarar un caso admisible por unanimidad, entonces el Comité en pleno tendrá que tomar una determinación al respecto. En caso de que una queja se declare inadmisibile, el/la autor/a podrá solicitar la reconsideración de la decisión.

*Consideración de méritos:* Cuando un caso se declare admisible y el individuo o los individuos hayan consentido en que se revele su identidad al Estado en cuestión, la queja se remite de manera confidencial al Estado para su consideración. El

---

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

44 Artículo 4 del Protocolo Facultativo.

Estado cuenta con seis meses para responder al Comité por escrito, para aportar información adicional y aclaraciones sobre la violación alegada y proponer un posible acuerdo amistoso, de ser posible, a los/as peticionarios/as. Aunque el Protocolo Facultativo no lo establezca explícitamente, CEDAW probablemente le dará la oportunidad al/la autor/a de la queja de responder a la comunicación del Estado dentro de un plazo establecido, tomando como ejemplo la práctica del Comité de Derechos Humanos.

El Comité revisará la queja teniendo en cuenta toda la información que le haya sido proporcionada por parte del peticionario o los peticionarios y por parte el Estado en cuestión. Toda información tendrá que ser remitida a las dos partes. A diferencia del Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, este nuevo Protocolo no requiere que toda información le sea remitida por escrito.<sup>45</sup> Siguiendo el ejemplo del Comité de Derechos Humanos, el CEDAW probablemente requerirá que toda documentación relativa a las quejas individuales sea confidencial. Sus sesiones para considerar las quejas no serán abiertas al público.

*Opiniones y recomendaciones:* Después de revisar toda la información, el Comité formulará una opinión y recomendaciones y se las transmitirá al Estado Parte.<sup>46</sup> El Protocolo Facultativo prevé amplios poderes para el Comité para recomendar las medidas que estime más apropiadas para resolver el caso bajo su consideración. “Como se contempla bajo el Primer Protocolo Facultativo, estas medidas pueden abarcar el pago de indemnización por los daños causados o alguna otra reparación, la revisión o derogación de las leyes violatorias, la liberación de una persona de prisión o la adopción de otras medidas para prevenir futuras violaciones a la Convención.”<sup>47</sup> Las decisiones emitidas bajo procedimientos de quejas individuales de la ONU no

---

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

46 Sobre el significado del término “recomendaciones” ver p.150 de McGoldrick.

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

son vinculantes, pero la mayoría de los Estados las cumple. El nuevo Protocolo Facultativo da un paso más que los procedimientos existentes, al establecer que los Estados partes tienen que dar debida consideración a las opiniones y recomendaciones del Comité.

*Seguimiento:* El Protocolo Facultativo también mejora otros procedimientos de la ONU al establecer explícitamente procedimientos de seguimiento de corto y largo plazo.<sup>48</sup> Dentro de un plazo de seis meses después de haber recibido la opinión y recomendaciones del Comité, el Estado Parte debe someter una respuesta escrita informando sobre cualquier acción tomada como resultado del procedimiento. Después de este período, el Comité podrá invitar al Estado Parte a proporcionar información adicional sobre las medidas tomadas. También podrá invitarlo a incluir esta información en sus informes periódicos al Comité. Los activistas esperan que con esta facultad formal de dar seguimiento a sus decisiones, el Comité tendrá una actuación más activa y se mantendrá en comunicación con Estados Partes hasta que esté satisfecho con las medidas que se hayan tomado.

### ***B. El procedimiento de investigación***

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

---

48 Ver IIDH p. 92, B&C p.768 y McGodrick 151.

*Recibo de denuncia:* El Protocolo Facultativo faculta al Comité para recibir información sobre violaciones graves o sistemáticas a la Convención dentro de Estados Parte que hayan aceptado esta competencia del Comité. La regla jurisdiccional para iniciar este procedimiento es que se indique una violación seria a la Convención, como por ejemplo un caso de *sati*, o de violaciones masivas, como el tráfico de mujeres. El límite es general para darle al Comité la oportunidad de interpretar la regla según el contexto de casos específicos. Las fuentes de información que el Comité puede utilizar para basar su conclusión de que se haya alcanzado el límite en un caso particular de investigación incluye —pero no se limita a— información de un Estado Parte, agencias especializadas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, o informes de organismos o funcionarios de la ONU.<sup>49</sup> Si el Comité determina que la información recibida es confiable, puede invitar al Estado Parte en cuestión a colaborar para examinarla y presentar sus observaciones.

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

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

*Seguimiento:* El Protocolo Facultativo significa un mejoramiento del Comité contra la Tortura porque explícitamente establece un procedimientos de seguimiento

---

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



a corto y largo plazo.<sup>50</sup> Dentro de los seis meses de haber recibido los hallazgos, comentarios y recomendaciones de la investigación, el Estado Parte podrá someter sus observaciones al Comité. Si el Estado Parte no responde dentro de dicho plazo, el Comité podrá invitarlo a informar sobre las medidas tomadas para dar respuesta a la investigación. El Comité también tendrá la facultad de invitar al Estado Parte a incluir en sus informes periódicos detalles de cualquier medida tomada para dar respuesta a la investigación. Procedimientos de seguimiento contribuirán a asegurar un diálogo continuo entre el Comité y el Estado Parte.

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

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

Otra provisión importante obliga explícitamente a cada Estado Parte a difundir y dar publicidad a la Convención y a su Protocolo. Cada Estado Parte debe facilitar el acceso a información sobre las conclusiones y recomendaciones del Comité, sobre todo en lo referente a asuntos que involucren al propio Estado Parte.<sup>51</sup>

La tercera provisión del Protocolo confiere al Comité el poder para escribir sus propias reglas de procedimiento. Tanto la Convención de la Mujer, como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos facultan a los comités para escribir sus propias reglas de procedimiento. Pero en Protocolo Facultativo de la Convención de la Mujer significa

---

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

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

un adelanto al Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que no se dirige al asunto, ya que explícitamente confiere al Comité esta facultad bajo el Protocolo, en vez de dejarlo implícitamente bajo la Convención. La aclaración de este asunto le permitirá al Comité evitar discusiones poco productivas, de consideraciones *ultra vires* y actuar más expeditamente.

Finalmente, la cuarta provisión incluida en el Protocolo, por la cual se luchó mucho, es la de prohibir reservas.<sup>52</sup> Como es sabido, la Convención de la Mujer tiene una gran cantidad de reservas, muchas de ellas amplias y sustantivas en su alcance. En la práctica el Comité de Derechos Humanos ha encontrado que todas las reservas al Primer Protocolo Facultativo son incompatibles con su objetivo y propósito meramente procesal. La prohibición de las reservas en el Protocolo Facultativo asegurarán que la Convención de la Mujer no se debilite al someterse a más reservas en contra de su nuevo tratado procesal.

---

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