

**V. Estrategias dirigidas
a la ratificación
del Protocolo Facultativo
de la CEDAW**

V. ESTRATEGIAS DIRIGIDAS A LA RATIFICACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER - CEDAW*

Sobre el estado actual del Protocolo

La mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe apoyaron la creación de un Protocolo Facultativo a la CEDAW desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993 y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995. Sin embargo, al momento de su discusión, elaboración y aprobación, algunos Estados, que generalmente ostentan una postura de defensa de los derechos de las mujeres, no fueron capaces de ejercer un liderazgo claro y definido.

A principios de 1999, tras cinco años de discusión y negociación, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su 43 período de sesiones, aprobó finalmente un Protocolo que permite, aunque bajo un estándar inferior al de otros sistemas de protección, el derecho de petición respecto de la Convención y un procedimiento de investigación sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos de las mujeres. Queda pendiente ahora, su ratificación por parte de cada Estado.

La participación del movimiento de mujeres en el proceso de elaboración y negociación del Protocolo ha sido limitada. En la práctica, esta labor fue más el trabajo de un grupo reducido de ONGs y de mujeres dedicadas a los puntos técnicos y jurídicos del Protocolo, que una estrategia política definida desde el movimiento para alcanzar su aprobación y monitorear todo el proceso de formulación, discusión y negociación.

* *Artículo elaborado en su versión original por Marlene Libardoni, economista brasileña y Laura Guzmán, trabajadora social costarricense. Fue actualizado por Ana Elena Obando, abogada costarricense.*

En virtud de lo anterior, no existió una labor amplia de concientización sobre el significado que tiene el instrumento para las mujeres del mundo. Se espera que el proceso de ratificación sirva para concientizar y educar a la población y a las instancias gubernamentales sobre los diversos usos que se le pueden dar al Protocolo Facultativo.

Debe tenerse claro que el reconocimiento y los avances logrados en este largo proceso, no son el resultado exclusivo de los esfuerzos de los Estados, sino también de la interlocución y presión ejercida por diferentes sectores de la sociedad civil desde muy diversos frentes. La coyuntura en que se encuentra el Protocolo exige la puesta en marcha de estrategias que posibiliten una sensibilización sobre los beneficios que les deparará este instrumento.

Este trabajo supone, por una parte, sensibilizar de manera particular a las organizaciones de mujeres, acerca de cómo la aprobación de este instrumento y su ratificación por los Estados, facilitaría la gestión de legislación nacional para proteger efectivamente los derechos de las mujeres, el impulso de políticas públicas género-sensitivas, los cambios en el sistema de administración de la justicia y la puesta en ejecución de mecanismos internacionales que refuercen el trabajo que impulsan desde lo nacional. Por otra parte, hay que sensibilizar a los organismos de la cooperación, a las Naciones Unidas y a los gobiernos para que procedan a su ratificación y entiendan que éste es un trabajo que demanda recursos financieros y técnicos oportunos y suficientes.

En este sentido, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sugiere algunas estrategias que podrían desarrollarse, con el objetivo de involucrar a las organizaciones de mujeres, para que logren que la región de América Latina y el Caribe desarrolle una acción articulada que promueva la concientización, educación, ratificación y apropiación del Protocolo Facultativo en el nuevo milenio.

Para lograr lo anterior es fundamental la definición de una estrategia política del movimiento de mujeres con otros sectores de la sociedad civil. Esta estrategia debe integrar acciones a nivel del movimiento y otros sectores solidarios, para socializar la información, debatir el tema e influir en diferentes instancias, como los me-

dios de comunicación. Asimismo, para sensibilizar a la opinión pública; a los organismos gubernamentales de la mujer, para que influyan en sus gobiernos; y a estos para que adopten un fuerte compromiso con la aprobación y ratificación del Protocolo. En el ámbito de las Naciones Unidas, se requieren acciones para monitorear todo el proceso de formulación de casos ante el Comité de la CEDAW.

Las legislaciones nacionales son también fundamentales en la acción de defensa del Protocolo Facultativo porque los países se resistirán a suscribir una convención, convenio, protocolo, tratado internacional o plan de acción que esté en contra de su legislación nacional. Es preciso ampliar la interpretación o el lenguaje de las leyes nacionales, así como el de los instrumentos internacionales, con el fin de ampliar también los espacios de actuación.

Las alianzas estratégicas entre sectores del movimiento de mujeres con el poder legislativo (hombres y mujeres) han demostrado ser muy útiles y efectivas en este esfuerzo para lograr avances en la legislación nacional que proteja los derechos de las mujeres, así como para sensibilizar a los niveles de toma de decisiones acerca de la necesidad de apoyar una mayor participación gubernamental en el proceso de aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo. En varios países, el proceso de aprobación de legislación nacional y tratados internacionales se aceleró en la medida en que algunos congresistas se comprometieron con los proyectos.

El trabajo internacional en el ámbito de las Naciones Unidas debe ser coordinado con acciones a nivel de los países, de concientización y movilización de las organizaciones de mujeres, de sensibilización de la opinión pública y de cabildeo ante los gobiernos para que ellos se comprometan efectivamente con la aprobación y ratificación del Protocolo y posteriormente, con el tratamiento de las comunicaciones e investigaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva género-sensitiva.

Es por ello, que este capítulo sugiere un conjunto de estrategias encaminadas a movilizar y apoyar acciones para la concientización, educación y ratificación desde el movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe hacia los diversos actores sociales.

ESTRATEGIAS PARA LA CONCIENTIZACIÓN, EDUCACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL PROTOCOLO

Estrategias para la concientización

1.- Informar a las organizaciones de mujeres, funcionarios/as del gobierno y Estado y la población en general sobre la importancia del Protocolo Facultativo, así como sobre los mecanismos que les permitan participar e influir en la ratificación del mismo.

Se sugiere la siguiente estrategia para lograr este objetivo:

-Diseminar entre el mayor número posible de medios de comunicación, información precisa y entendible sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW, su significado e implicaciones y la importancia de su ratificación. Para ello es decisivo que expertas en el tema, de cada país, participen en programas de televisión y radio y escriban artículos en la prensa de mayor circulación.

-Hacer un uso óptimo de la comunicación electrónica en la divulgación de informaciones y en una mayor movilización del movimiento de mujeres y ONGs que trabajan en la promoción, defensa y protección de los derechos de las mujeres. Existe una página web del IIDH (www.iidh.ed.cr/act99/civil/proto.htm) sobre el Protocolo Facultativo, con el propósito de promover el intercambio de informaciones en el ámbito de los países de América Latina y el Caribe. La información que allí se da, se puede utilizar para distribuirla a otras redes de correo electrónico.

-Diseminar ampliamente informaciones sobre el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo y monitoreo de peticiones o investigaciones del Comité de la CEDAW, que tomen en consideración los espacios en que se mueven los diversos organismos y las mujeres, empleando los medios más efectivos para hacer llegar la información y partiendo de condiciones particulares como la baja escolaridad, la diversidad de lenguas y otros.

-Articular esas acciones con el movimiento de mujeres de los diversos países, en especial con el movimiento de defensa de los derechos humanos de las mujeres de

otras regiones. Particularmente útiles son las reuniones de trabajo, foros nacionales, conferencias de prensa y seminarios a nivel local, nacional, regional e internacional que permitan informar, articular iniciativas diversas, formular propuestas y monitorear la ratificación y posterior utilización del instrumento.

-Promover encuentros y discusiones entre la sociedad civil, el gobierno, el Estado y las agencias de cooperación para informarles sobre la aprobación y ratificación del Protocolo y las formas en que podrían contribuir desde el ámbito de sus competencias. Si existiesen Mesas Tripartitas en el país, sería conveniente impulsar reuniones de información y cooperación con éstas.

-Promover la realización de tribunales que puedan dar testimonio de las constantes violaciones de derechos contemplados en la CEDAW por parte de los Estados que ratificaron la Convención, para crear conciencia sobre la necesidad y el papel que jugaría el Protocolo Facultativo.

-Generar una campaña en cada uno de los países de América Latina y el Caribe sobre la importancia del Protocolo y su ratificación, destacando las ventajas que ofrecería para el movimiento de mujeres una apropiación de este proceso.

-Contactar con todas las redes posibles de la región latinoamericana y otras regiones para intercambiar información, dar apoyo técnico, enviar expertas, y ejercer presión internacional cuando un país así lo requiera.

-Formular un tríptico donde se explique en qué consiste el Protocolo Facultativo, qué abarca, la disponibilidad de los procedimientos, los requisitos de accesibilidad, el mecanismo de reparación, las ventajas y desventajas de su utilización y el significado de la ratificación para los países.

2.- Realizar un trabajo conjunto desde el Foro de Organismos Gubernamentales de la Mujer de América Latina y el Caribe, con miras a socializar la información y profundizar la discusión sobre el Protocolo Facultativo, así como el significado de sus alcances para los organismos gubernamentales de la mujer e instancias organizadas de la Sociedad Civil.

Estrategias para la educación

1.- Recabar información sobre el estado en que se encuentra el país en relación con el proceso de ratificación. Para ello es importante conocer:

-El procedimiento legal necesario para ratificar el Protocolo, de conformidad con la Constitución Política de cada país.

-El estado actual o situación del gobierno en relación con la ratificación (firma, ratificación, requerimientos especiales, etc.).

-Los órganos de gobierno responsables en la preparación y las personas claves en dichos órganos encargadas de estudiar la ratificación.

-Los obstáculos (legislativos, políticos, financieros, etc.) que deben ser superados previamente a la ratificación.

-El conocimiento que tienen del Protocolo los y las funcionarias de gobierno encargadas del proceso de ratificación.

-Los argumentos en contra y a favor de la ratificación por parte del gobierno y los contra-argumentos de incidencia para lograr la ratificación.

2.- Promover debates en el Congreso Nacional sobre la CEDAW y el Protocolo Facultativo, con representantes del movimiento de mujeres, organizaciones de la sociedad civil y otros sectores interesados en la aprobación del Protocolo, para educar, sensibilizar e involucrar a representantes parlamentarios en la discusión.

3.- Trabajar una posición firme en defensa de la ratificación del Protocolo con las parlamentarias mujeres (bancada femenina), así como con las comisiones de la mujer, de derechos humanos y/o de las minorías existentes en el Congreso.

4.- Promover audiencias públicas en las comisiones técnicas o comisiones especiales afines, para discutir la posición y las acciones que están siendo desarrolladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores con relación al Protocolo.

5.- Desarrollar una acción de capacitación dirigida a los Organismos Gubernamentales de la Mujer para que éstos:

-Incluyan entre sus prioridades la ratificación y posterior monitoreo del Protocolo Facultativo.

-Gestionen el compromiso de los gobiernos basados en la Plataforma de Acción de Beijing 95 y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena.

-Aprendan cómo acceder a este tipo de mecanismo para presentar casos ante el Comité de la CEDAW.

-Promuevan la participación de feministas latinoamericanas en el Comité de la CEDAW del Sistema de Naciones Unidas.

-Desarrollen una estrategia de convencimiento de las agencias internacionales de cooperación acerca de la importancia de financiar al movimiento de mujeres para el monitoreo del Protocolo Facultativo.

-Desarrollen, en coordinación con las redes y articulaciones de organizaciones de mujeres que trabajan en el campo de los derechos de las mujeres, una estrategia de información y concientización de las mujeres y la sociedad en general, sobre el significado y las implicaciones del Protocolo Facultativo en el marco de la CEDAW.

-Promuevan debates con el movimiento de mujeres y con expertas y expertos sobre la materia, en los que se discuta y analice el contenido del Protocolo y sus alcances, como una manera de apoyar y asesorar la interposición de casos ante el Comité de la CEDAW.

6.- Promover y ejecutar un plan de sensibilización y capacitación a los y las funcionarias gubernamentales que están involucrados en la ratificación del Protocolo Facultativo.

Estrategias para la ratificación

¿A qué llamamos ratificación de un instrumento o tratado internacional?

El Protocolo fue aprobado por los Estados Miembros de las Naciones Unidas presentes en el 43 período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Mas para que adquiera carácter de ley¹ en cada uno de los países, tiene que ser aprobado internamente mediante procedimiento legislativo.

Se llama “ratificación” porque es el Poder Ejecutivo el que aprueba en primera instancia, un tratado o pacto con otro Estado u organismo internacional como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos. Corresponde al Poder Legislativo ratificarlo o denegarlo.

El mecanismo de ratificación varía según la organización del Estado², más concretamente, de las competencias que tenga el Ejecutivo y la organización propia del Poder Legislativo. En los países de América Latina y el Caribe, los Congresos Nacionales son, en unos casos, bicamerales y en otros, unicamerales.

Los primeros cuentan con dos cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados o de Representantes. Países con esta organización son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. En la mayoría de estos países, participan ambas cámaras en el proceso de ratificación, pero en unos casos se requiere que ambas aprueben por mayoría simple mientras en otras, por mayoría calificada (dos tercios de los votos). Es el Senado al que, por lo general, corresponde finalizar el proceso de ratificación.

En los países con dos cámaras, corresponde al Presidente someter el tratado al Senado. Sin embargo, en Argentina éste tiene que ser discutido por ambas cámaras y aprobado por mayoría calificada en las dos.

1 En todos los países de América Latina los tratados tienen jerarquía o rango superior a las leyes generales, lo que les otorga jerarquía constitucional.

2 Ver Anexo 4 (Cuadros 1 y 2).

Los Congresos Unicamerales tienen distintas denominaciones: Congreso Nacional, Asamblea Legislativa, Asamblea Nacional (Nicaragua). Los países con esta organización son: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Si bien en este caso, el procedimiento es muy similar, existen algunas variaciones en cuanto al tipo de mayoría que prevalece para su aprobación y las instancias del Poder Ejecutivo o Judicial que deben ser consultadas en algunos países, antes de la ratificación. En Cuba es el Consejo de Estado, y quien firma y dispone la publicación en la Gaceta Oficial es el Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Algunas estrategias para lograr la ratificación

1.- Establecer la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como una de las prioridades de las instancias coordinadoras y las articulaciones nacionales de mujeres, de las ONGs de mujeres y mixtas que están trabajando por la puesta en marcha del Plan de Acción de Beijing 95 y en la evaluación hacia Beijing + Cinco. Igualmente, es conveniente concientizar a las mujeres congresistas y en los poderes locales para que incorporen dicha meta como una de sus prioridades en los planes anuales.

2.- Desarrollar una acción hacia el Poder Ejecutivo con miras a que los gobiernos de América Latina apoyen y participen efectivamente en la aprobación y ratificación de este instrumento. En este sentido, se puede solicitar a los primeros gobiernos que ratifiquen el instrumento que incentiven a otros a hacerlo.

3.- Impulsar una acción hacia el Poder Legislativo, en especial hacia las mujeres parlamentarias, para que introduzcan en el Congreso el tema de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, y comprometan a los parlamentarios sobre este proyecto.

4.- Instar al Poder Legislativo para la creación de una comisión técnico-jurídica de género dentro de los Parlamentos, que incorpore en la discusión de la legislación nacional los avances de las Conferencias, Tratados y del Protocolo Facultativo una vez ratificado.

5.- Instar a los organismos gubernamentales de la mujer que tienen la responsabilidad de poner en marcha la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, para que promuevan el compromiso de los gobiernos con la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

6.- Impulsar una activa labor de cabildeo con autoridades gubernamentales, el Poder Legislativo y otros sectores gubernamentales que tienen la capacidad de incidir en la ratificación del Protocolo. Los organismos gubernamentales de la mujer podrían, en este contexto, operar como interlocutoras con las instancias gubernamentales, apoyando las acciones del movimiento de mujeres.

7.- Desarrollar una estrategia de convencimiento del Poder Ejecutivo sobre la importancia de la ratificación del Protocolo Facultativo para tornar más efectiva la CEDAW y garantizar la igualdad de derechos y de ciudadanía para las mujeres. Un componente importante de esta estrategia debería incluir argumentos contundentes sobre las ventajas que tiene para el gobierno invertir en el fortalecimiento y aplicación de la CEDAW.

8.- Realizar un trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para discutir y articular una posición clara y contundente del gobierno en favor de la ratificación del Protocolo Facultativo.

9.- Ejercer, en conjunto con los organismos gubernamentales de la mujer y escuchando al movimiento de mujeres, una posición firme con argumentos jurídico-políticos en defensa del Protocolo Facultativo ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

10.- Establecer alianzas estratégicas con parlamentarios varones conscientes y comprometidos con la igualdad de género, para que adopten una posición firme en defensa de la aprobación y ratificación de este instrumento.

11.- Realizar un monitoreo de las acciones del Poder Ejecutivo en materia de aprobación y ratificación del Protocolo.

Es importante recordar que...

La discusión en torno a las estrategias que deben implementarse para lograr una mayor participación del movimiento de mujeres y un compromiso más fuerte de los gobiernos de América Latina y el Caribe en la concientización y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, nos demuestra que ninguna de ellas será plenamente efectiva en tanto no se articulen las iniciativas y acciones de cada uno de los sectores que participan en este proyecto.

Si bien corresponde a los gobiernos llevar adelante el proceso de aprobación y ratificación de este importante y necesario instrumento, la historia y la realidad demuestran que no pueden hacerlo solos. Requieren de la participación del movimiento de mujeres y de otros sectores de la Sociedad Civil, de los organismos gubernamentales de la mujer y de la cooperación internacional.

Este esfuerzo mancomunado no solo agilizará el proceso de aprobación y ratificación, sino que aportará nuevos elementos para mejorar el Protocolo y permitirá que las organizaciones de mujeres y otras que lo emplearán como instrumento en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, lo sientan como una herramienta cercana y útil. Las alianzas estratégicas entre diversos sectores son un recurso valioso porque van creando condiciones para el desarrollo de acciones coordinadas que faciliten la oportuna y adecuada aplicación de la Convención.

La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres supone un esfuerzo político que involucra a todos los sectores de la sociedad. Es a la vez un proceso de cambio en las concepciones, en las estructuras sociales y culturales, en las relaciones entre las personas. Como proceso en construcción, demanda entonces

una concertación que agilice el proceso de elaboración y aprobación, así como la ratificación y monitoreo de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.