

---

# amnistía internacional

---

## EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA MUJER: La necesidad de un mecanismo habilitador a nivel internacional

Diciembre de 1997

RESUMEN

ÍNDICE AI: IOR 51/04/97/s  
DISTR: SC, IGO, IWN (48/97)

El Protocolo Facultativo de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención sobre la Mujer)* creará un mecanismo que permitirá al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer desempeñar las siguientes tareas en relación con los países que lo ratifiquen: 1) recibir denuncias relativas a violaciones específicas de la Convención; 2) llevar a cabo investigaciones sobre las violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Así, el Protocolo creará un mecanismo de reparación para las violaciones individuales y permitirá al Comité abordar de forma más efectiva las violaciones en masa. En la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín* los gobiernos se comprometieron a redactar sin demora ese Protocolo Facultativo.

Amnistía Internacional respalda la redacción de un Protocolo Facultativo enérgico que establezca un procedimiento para presentar denuncias y otro para efectuar investigaciones. Las garantías respecto a los derechos humanos de la mujer incluidas en la *Convención sobre la Mujer* son más específicas que las contempladas en cualquier otro tratado de derechos humanos, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tiene más experiencia en las cuestiones relativas al género que cualquier otro órgano de expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Protocolo Facultativo ofrecerá un recurso a las víctimas que no tienen ninguna otra instancia a la que acudir y alentará el desarrollo de enfoques que tengan en cuenta la cuestión del género por parte de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de otros instrumentos de derechos humanos de la ONU.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos que se comprometan firmemente a aprobar un Protocolo Facultativo enérgico, en cumplimiento de la promesa formulada en Pekín y como medida para crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan reclamar sus derechos a nivel internacional. El Grupo de Trabajo encargado de la redacción del Protocolo volverá a reunirse durante el periodo de sesiones de 1998 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se celebrará en la sede de la ONU en Nueva York del 2 al 13 de marzo de 1998. Durante este periodo, el Grupo de Trabajo iniciará la segunda lectura del proyecto. Amnistía Internacional cree que el Protocolo puede y debe ser aprobado en 1998, teniendo en cuenta que el objetivo principal consiste en lograr el acuerdo sobre un texto enérgico. Ésta sería una manera auténticamente constructiva de celebrar el 50º aniversario de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Un Protocolo enérgico sólo puede elaborarse a partir de elementos enérgicos. Los más importantes son: 1) conceder permiso para presentar denuncias a los individuos, grupos y organizaciones que han sufrido perjuicios a consecuencia de una violación o de un incumplimiento de la Convención o que tienen un interés suficiente en el asunto; 2) facultar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para pedir que se tomen medidas provisionales de protección a las víctimas o para mantener el statu quo mientras se llega a una

conclusión sobre los fundamentos de su denuncia; 3) crear un procedimiento enérgico de investigación que permita al Comité combatir de forma más efectiva el fenómeno de la discriminación grave o sistemática; 4) prohibir cualquier reserva al Protocolo; 5) abarcar todos los derechos fundamentales incluidos en la *Convención sobre la Mujer*. Estos y otros aspectos vitales del Protocolo se discuten de forma más exhaustiva en el documento adjunto.

Una de las vías para conseguir el texto más enérgico posible será velar por que las organizaciones no gubernamentales puedan hacer aportaciones durante todo el debate sobre el Protocolo, tal y como han hecho regularmente en el caso de la elaboración de otras normas como la *Convención sobre los Derechos del Niño*.

**PALABRAS CLAVE:** INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS1 / MUJERES1 / CONTACTOS CON EL GOBIERNO DEL PROPIO PAÍS / ONU / ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Este informe resume el documento de 25 páginas (10.517 palabras) titulado *El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Mujer: La necesidad de un mecanismo habilitador a nivel internacional* (Índice AI: IOR 51/04/97/s), publicado por Amnistía Internacional en diciembre de 1997. Quien desee más información o emprender alguna acción al respecto deberá consultar ese documento.

---

**SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO**

---

# **amnistía internacional**

---

**EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA  
CONVENCIÓN SOBRE LA MUJER:**

**La necesidad de un mecanismo  
habilitador  
a nivel internacional**



**DICIEMBRE DE 1997  
Índice AI: IOR 51/04/97/s  
Distr: SC, IGO, IWN**

## ÍNDICE

1. Introducción . . . . .	1
2. Información general . . . . .	2
2.1 La <i>Convención sobre la Mujer</i> . . . . .	2
2.2 La idea de un mecanismo de aplicación . . . . .	3
2.3 ¿Por qué es tan importante el Protocolo? . . . . .	5
3. Elementos enérgicos para un Protocolo enérgico . . . . .	6
3.1 Artículo 2 - ¿Quién tiene derecho a presentar una denuncia? . . . . .	6
3.1.2 - El “suficiente interés” . . . . .	7
3.2 Artículo 4 - Admisibilidad de las denuncias . . . . .	8
3.2.1 - Agotar los recursos de la jurisdicción nacional . . . . .	9
3.3 Artículo 5 - Medidas provisionales . . . . .	10
3.4 Artículo 8 - Medidas correctivas . . . . .	11
3.5 Artículo 9 - Medidas de seguimiento . . . . .	12
3.6 Artículo 10 - Procedimiento de investigación . . . . .	12
3.7 Artículo 18 - Número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor . . . . .	14
3.8 Artículo 20 - Reservas . . . . .	14
4. Cuestiones generales . . . . .	15
4.1 El carácter justiciable de los abusos contemplados . . . . .	15
4.2 La participación de las ONG . . . . .	17
5. El camino por delante . . . . .	18
6. Recomendaciones . . . . .	18

# EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA MUJER: La necesidad de un mecanismo habilitador a nivel internacional

## 1. Introducción

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín en septiembre de 1995, los gobiernos afirmaron claramente que «los derechos de la mujer son derechos humanos» y se comprometieron a poner plenamente en práctica dichos derechos. Las mujeres llevan demasiado tiempo sufriendo múltiples formas de discriminación basadas en el género, que afectan al disfrute de sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.<sup>1</sup> Ha llegado el momento de dar pasos concretos para poner fin a esa discriminación y, en Pekín, los gobiernos acordaron numerosas medidas de ese tipo.<sup>2</sup> Entre otras cosas, los gobiernos se comprometieron a apoyar la redacción de «un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer, que pudiera entrar en vigor lo antes posible».<sup>3</sup>

El Protocolo Facultativo propuesto para la *Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer (Convención sobre la Mujer)* creará un mecanismo que permitirá al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer desempeñar las siguientes tareas en relación con los países que lo ratifiquen: 1) recibir denuncias relativas a violaciones específicas de la Convención; 2) llevar a cabo investigaciones sobre las violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Con ello, el Protocolo ofrecerá un mecanismo de reparación para las violaciones individuales y una aplicación concreta de la Convención para las víctimas de discriminación; también permitirá al Comité abordar de forma más efectiva las violaciones en masa.

Amnistía Internacional respalda la redacción de un Protocolo Facultativo enérgico que establezca un procedimiento para presentar denuncias y otro para efectuar investigaciones. Las garantías relativas a los derechos humanos de la mujer que contempla la *Convención sobre la Mujer* son más específicas que las previstas en cualquier otro tratado de derechos humanos, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tiene más experiencia en las cuestiones relativas al género que cualquier otro órgano de expertos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Protocolo Facultativo ofrecerá un recurso a las víctimas que no tienen ninguna otra instancia a la que acudir y alentará el desarrollo de enfoques que tengan en cuenta

---

<sup>1</sup>Amnistía Internacional ha venido incrementando su documentación sobre este tipo de violaciones. Véanse, por ejemplo, los informes de Amnistía Internacional *Violación y abuso sexual: Tortura y malos tratos a mujeres detenidas*, Índice de AI: ACT 77/11/91/s, de febrero de 1991; *Mujeres en primera línea*, Índice de AI: ACT 77/01/91/s, de marzo de 1991; y *Los derechos humanos, un derecho de la mujer*, Índice de AI: ACT 77/01/95/s, de marzo de 1995.

<sup>2</sup>Véase el documento de Amnistía Internacional *Los derechos humanos, un derecho de la mujer: Compromisos suscritos por los gobiernos en la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín*, Índice de AI: IOR 41/05/96/s, de marzo de 1996.

<sup>3</sup>*Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*, Doc. ONU Núm. A/CONF.177/20, del 17 de octubre de 1995, página 97, párrafo 230(k).

---

la cuestión del género por parte de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de otros instrumentos de derechos humanos de la ONU.

Amnistía Internacional pide a los gobiernos que se comprometan firmemente a aprobar un Protocolo Facultativo enérgico, en cumplimiento de la promesa formulada en Pekín y como medida para crear las condiciones necesarias para que las mujeres puedan reclamar sus derechos a nivel internacional. Qué mejor manera de celebrar el 50º aniversario de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que aprobar un Protocolo que ayude a convertir en realidad la afirmación del artículo 2 de la Declaración: «Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, **sexo**, [...] o cualquier otra condición.» [El subrayado es de Amnistía Internacional.]

A menos que se cuente con la firme determinación de dotar al mecanismo de documentos enérgicos, no se obtendrá un Protocolo enérgico. A continuación se expone la opinión de Amnistía Internacional sobre los elementos necesarios.

## 2. Información general

### 2.1 La Convención sobre la Mujer

La *Convención sobre la Mujer* se redactó entre 1973 y 1979, se aprobó en diciembre de 1979 y entró en vigor en 1981, tras ser ratificada por 20 países. Hoy día cuenta con 161 Estados Partes. La Convención define la discriminación contra la mujer y expone las medidas que los Estados Partes deben tomar, tanto en el ámbito público como en el privado, para ponerle fin. Abarca una amplia variedad de temas, como el empleo, la educación, el derecho de voto, las leyes relativas a la nacionalidad, los derechos relacionados con el matrimonio y el divorcio, la asistencia médica y la igualdad ante la ley. En ella se pide a los Estados Partes que sigan «por todos los medios apropiados» una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en estas y otras áreas. Aunque la Convención no aborda directamente la cuestión de la violencia contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General Núm. 19, dejó claro que «[l]a violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.»<sup>4</sup> Esto significa que la protección de la Convención se extiende a este tipo de violencia, y el Comité ha pedido específicamente a los Estados Partes que incluyan en sus informes datos sobre esta cuestión.<sup>5</sup>

La Convención estableció además el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, compuesto por 23 expertos de elevada competencia moral que representan los diferentes ámbitos abarcados por la Convención y los principales sistemas jurídicos, y garantizan una representación equitativa de las distintas regiones geográficas. En virtud del artículo 18, los Estados deben presentar al Comité informes que indiquen qué medidas han tomado en cada uno de los ámbitos **S**legislativo, judicial, administrativo y otros**S** para poner en práctica la Convención, así como cualquier obstáculo con el que se hayan encontrado para su aplicación. Estos

---

<sup>4</sup>Recomendación General Núm. 19 (11<sup>er</sup> periodo de sesiones, 1992), «La violencia contra la mujer», párrafo 1.

<sup>5</sup>Recomendación General Núm. 12 (8º periodo de sesiones, 1989), «Violencia contra la mujer».

---

informes deben presentarse un año después de la entrada en vigor de la Convención y, posteriormente, al menos una vez cada cuatro años. El Comité se reúne dos veces al año en la sede de la ONU en Nueva York para estudiar los informes de los Estados Partes. Actualmente, ésta es la única manera en la que el Comité puede vigilar el cumplimiento por parte de cada Estado y, junto con las Recomendaciones Generales, desarrollar su jurisprudencia.<sup>6</sup>

## 2.2 La idea de un mecanismo de aplicación

Durante el proceso de redacción de la Convención, algunos Estados sugirieron la posibilidad de incluir un mecanismo individual de presentación de denuncias.<sup>7</sup> Sin embargo, en el tratado no se incluyó ningún mecanismo de ese tipo. Desde la entrada en vigor de la Convención, se ha ido haciendo patente la relativa debilidad del mecanismo de aplicación de que dispone el Comité, especialmente si se lo compara con otros tratados de derechos humanos. A diferencia de la *Convención sobre la Mujer*, muchos tratados de la ONU crearon procedimientos individuales de presentación de denuncias, como en el caso del artículo 22 de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura)*, el artículo 14 de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Convención sobre Discriminación Racial)*, el Primer Protocolo Facultativo al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*, y el artículo 77 de la *Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias* (que aún no ha entrado en vigor). Es más, el Comité contra la Tortura, que vigila el cumplimiento de la *Convención contra la Tortura*, está facultado, en virtud de su artículo 20, para llevar a cabo investigaciones sobre las violaciones sistemáticas de la Convención.

En 1993, el Comité pidió a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer que convocara a un grupo de expertos para debatir esta cuestión.<sup>8</sup> La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada

---

<sup>6</sup>El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha aprobado más de 20 Recomendaciones Generales que constituyen declaraciones sobre el significado de las disposiciones de la Convención, sobre el tipo de información que debe incluirse en los informes de los Estados Partes y sobre cuestiones relacionadas con la Convención, como por ejemplo las repercusiones de las reservas.

<sup>7</sup>Por más información sobre esta cuestión, así como un debate detallado sobre el Protocolo en su conjunto, consúltese el artículo de Andrew Byrnes y Jane Connors, «Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention?», *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. XXI, Núm. 3, 1996, 679-797, página 684.

<sup>8</sup>Aunque el grupo de redacción oficial no se creó hasta 1996, el Proyecto sobre la Condición Jurídica de la Mujer, perteneciente al Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de Maastricht, en la Universidad de Limburg, convocó a un grupo de expertos independientes, compuesto por individuos de todas las regiones, entre ellos algunos miembros de varios órganos de tratados de derechos humanos. En la reunión se aprobó un borrador. Consúltese el *Proyecto de Protocolo*

---

en Viena respaldó la idea de un Protocolo, y lo mismo hizo el Foro de organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes en la Conferencia. En la *Declaración y Programa de Acción de Viena* se afirmó que: «Deben también adoptarse nuevos procedimientos para reforzar el cumplimiento de los compromisos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.»<sup>9</sup>

Uno de los miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la jueza Silvia Cartwright, de Nueva Zelanda, elaboró un estudio sobre esta cuestión.<sup>10</sup> El Comité aprobó además la Sugerencia 7, que exponía los elementos que consideraba esenciales para un Protocolo.<sup>11</sup> El Secretario General de la ONU comenzó a recoger opiniones sobre la idea de un Protocolo Facultativo. El resultado de toda esta actividad fue la convocatoria, entre dos periodos de sesiones, del grupo de redacción de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que desde 1996 viene reuniéndose anualmente para llevar a cabo la redacción oficial del texto del Protocolo. En su primer periodo de sesiones, en marzo de 1996, el Grupo de Trabajo mantuvo un intercambio general de opiniones sobre la cuestión del Protocolo y los posibles elementos que debía integrar.

En marzo de 1997, en la segunda reunión del Grupo de Trabajo, la presidenta, Aloisia Wörgetter, de Austria, presentó como «documento no oficial» un borrador del Protocolo, tras haber sido autorizada de manera informal por la Comisión para presentarlo.<sup>12</sup> El Grupo de Trabajo completó una primera lectura del texto íntegro de este borrador, lo cual supuso un logro considerable. No obstante, aunque se haya llegado a un acuerdo sobre

---

*Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, aprobado por la Reunión del Grupo de Expertos sobre la Adopción de un Protocolo Facultativo de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, organizado por el Proyecto sobre la Condición Jurídica de la Mujer perteneciente al Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos de Maastricht, en la Universidad de Limburg, Maastricht, Países Bajos, 29 de sept. - 1 de oct. de 1994.

<sup>9</sup>Véase la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, párrafo 40, en el Informe sobre la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Doc. ONU A/CONF. 157/24.

<sup>10</sup>*Protocolo Opcional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nota preparada por Silvia Rose Cartwright, CEDAW/C/1995/WG.1/WP.1, del 8 de noviembre de 1994. (Nota de Cartwright.)

<sup>11</sup>Véase Sugerencia 7, «Elementos de un protocolo facultativo de la Convención», en el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Doc. ONU Núm. A/50/38, de 1995, páginas 2-5. (Sugerencia 7.)

<sup>12</sup>Véase el anexo a E/CN.6/1997/WG.L.1, del 10 de marzo de 1997.

---

los rasgos básicos del Protocolo, la mayor parte del texto resultante de la primera lectura (es decir, el borrador revisado) está entre corchetes, lo que significa que aún no se ha alcanzado un consenso sobre esos aspectos.<sup>13</sup>

Como ya se ha señalado, en la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín* se pedía la redacción *rápida* de un Protocolo Facultativo como medio de «promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer». <sup>14</sup> Éste es el objetivo estratégico que no se debe perder de vista en ningún momento durante la redacción del Protocolo. Para cumplir a nivel internacional la promesa realizada en Pekín es preciso contar con un Protocolo que realmente cumpla este propósito. Amnistía Internacional y muchas otras ONG observarán cuidadosamente el proceso para velar por que esto ocurra.

### 2.3 ¿Por qué es tan importante el Protocolo?

El Protocolo forma parte de una estrategia más amplia para garantizar la plena integración en el sistema internacional de derechos humanos de los motivos de preocupación relativos a los derechos humanos de la mujer.<sup>15</sup> Tal como ha destacado el secretario general de la ONU, la integración de los derechos humanos de la mujer depende de que la *Convención sobre la Mujer* «pase a situarse en el núcleo de las actividades del programa de derechos humanos», y deben tomarse medidas «para velar por que la Convención y su Comité sean, al menos, tan bien conocidos como otros tratados de derechos humanos y órganos creados en virtud de tratados y por que la labor del Comité se incorpore de forma habitual en las actividades de otros mecanismos de derechos humanos y órganos creados en virtud de tratados». <sup>16</sup> El Protocolo contribuirá a este propósito permitiendo que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer determine cómo deben garantizarse en situaciones concretas los derechos contemplados en la *Convención sobre la Mujer*.

---

<sup>13</sup>Véase el Proyecto de Protocolo Facultativo Revisado preparado por la presidenta del Grupo de Trabajo a partir de la recopilación que figura en el documento E/CN.6/1997/WG/L.1 y las propuestas formuladas en el 41º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (10-21 de marzo de 1997), E/1997/27, E/CN.6/1997/9, apéndice I (texto revisado de 1997).

<sup>14</sup>Objetivo estratégico I.1 de la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*.

<sup>15</sup>Por más información respecto a estas cuestiones más amplias, consúltese el documento de Amnistía Internacional 1998: *¿Un buen año para los derechos de la mujer? Las Naciones Unidas, los gobiernos y los derechos humanos de la mujer*, Índice AI: IOR 40/12/97/s, de enero de 1998.

<sup>16</sup>Véase Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Examen de la Incorporación de una Perspectiva de Género en las Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas. Medida en que los mecanismos de derechos humanos se han ocupado de las violaciones de los derechos humanos de la mujer. Informe del Secretario General; E/CN.6/1996/9, del 28 de febrero de 1996, página 11, párrafos 23 y 24. (Informe del Secretario General.)

---

Rajsoomer Lallah, miembro del Comité de Derechos Humanos, dirigiéndose en 1996 al primer periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo, explicó la utilidad que este mecanismo podía tener para integrar los derechos humanos de la mujer en el sistema de la ONU. Según su opinión, el Protocolo permitiría al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer desarrollar una jurisprudencia más exhaustiva, a la que podrían recurrir otros órganos de tratados en su esfuerzo por comprender y abordar de forma efectiva las violaciones de los derechos de la mujer comprendidas en sus respectivos mandatos.<sup>17</sup>

De forma similar al caso de la tortura, en el que se cuenta con normas generales, como el PIDCP, que prohíben la práctica pero también con un órgano de expertos específico, el Comité contra la Tortura, que aplica un enfoque exhaustivo a este grave problema de derechos humanos, el hecho de que el Protocolo Facultativo de la *Convención sobre la Mujer* se complementase con otros mecanismos creados en virtud de otros tratados contribuiría a mejorar y desarrollar la protección y la comprensión de los derechos humanos de la mujer. Esto permitiría desarrollar aspectos de jurisprudencia que se reforzarían mutuamente.

Aun más importante es el hecho de que el Protocolo pondrá a disposición de las mujeres un recurso real a nivel internacional. Esto ofrecerá a las víctimas del tráfico de mujeres, de la violencia y de otras formas de discriminación una instancia a la que recurrir, dándoles acceso a un órgano que comprenderá sus experiencias.

La jueza Cartwright, en su nota sobre el Protocolo, explicó su significado de la siguiente manera: «Es importante contar con un mecanismo de denuncia dedicado exclusivamente a las necesidades de la mujer. No hay ningún otro instrumento internacional de derechos humanos o de procedimiento que tenga ese único objetivo. Las mujeres enfrentan particulares obstáculos para lograr y mantener la igualdad en la vida tanto pública como privada. Un Protocolo Opcional, administrado por expertos en cuestiones de derechos humanos de la mujer, contribuirá en alguna medida al logro de los objetivos de la Convención.»<sup>18</sup>

### **3. Elementos enérgicos para un Protocolo enérgico<sup>19</sup>**

---

<sup>17</sup>Véase Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Informe del 40º periodo de sesiones (11-22 de marzo de 1996), Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento Núm. 6, E/1996/26, E/CN.6/1996/15, anexo III, apéndice, párrafos 1 y 2. La necesidad de llevar a cabo ese tipo de colaboración la destacó también el secretario general cuando sugirió que los órganos de los tratados debían desarrollar un análisis de género en cada artículo de sus respectivos tratados, con referencias cruzadas a la *Convención sobre la Mujer*, y que los diversos órganos creados en virtud de tratados debían dedicarse a compartir la información y a desarrollar una estrategia común de forma que todos los informes exigidos a cada Estado y todos los comentarios generales realizados reflejaran perspectivas que tuvieran en cuenta la cuestión del género. Véase el Informe del Secretario General, párrafo 29.

<sup>18</sup>Nota de Cartwright, página 5.

<sup>19</sup>Pueden encontrar más información sobre los elementos del Protocolo en la obra de Donna Sullivan, «*The Adoption of an Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*», Center for Women's Global Leadership, 1997.

Para ser efectivo, el Protocolo deberá hacer uso, cuando fuere pertinente, de los precedentes teóricos y prácticos existentes en las normas y los mecanismos de derechos humanos, y deberá asimismo tener en cuenta la experiencia de las mujeres en materia de discriminación. El objetivo del Protocolo, tal como se subrayó desde Viena hasta Pekín Sreforzar el cumplimiento de las promesas de conceder plena igualdad a las mujeres y a sus derechos humanosS debe tenerse siempre presente durante el proceso de redacción. Los redactores deben aspirar a plasmar en su texto la mejor manera de alcanzar estos objetivos, y no conformarse con un consenso que se reduzca al mínimo común denominador. En este apartado se exponen las opiniones de Amnistía Internacional sobre los elementos principales del texto.

### 3.1 Artículo 2 - ¿Quién tiene derecho a presentar una denuncia?<sup>20</sup>

La cuestión de quién tiene derecho a presentar una denuncia ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo es quizá la más importante que debe tenerse en cuenta durante el proceso de redacción. La decisión sobre esta cuestión determinará quién tiene acceso a algún tipo de remedio por la violación de sus derechos y si el texto del Protocolo es adecuado para abordar la experiencia de las mujeres en lo relativo a la discriminación. Hay una serie de cuestiones que es preciso resolver a este respecto. La primera es si un grupo Sya esté compuesto por individuos o por organizacionesS tiene el mismo derecho que los particulares a presentar denuncias cuando se violan sus derechos. La segunda es si otras partes Sindividuos, grupos u organizacionesS pueden presentar una denuncia cuando no son víctimas directas de violaciones de la Convención, siempre que tengan «suficiente interés en el asunto».

En la legislación internacional y regional de derechos humanos existen precedentes para ampliar a individuos, grupos de individuos y organizaciones el derecho a presentar denuncias. El artículo 14.1 de la *Convención sobre Discriminación Racial* concede ese derecho tanto a los individuos como a los grupos de individuos. El artículo 25 del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo)* autoriza a la Comisión Europea de Derechos Humanos (Comisión Europea) a recibir peticiones de «cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares, que se considere víctima de una violación...». El artículo 44 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana)* también prevé peticiones de «cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización». La *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* no impone restricción alguna a la identidad del autor de una denuncia ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comisión Africana), siempre que éste reúna los demás criterios expuestos en la Carta. En la práctica, la Comisión Africana ha aceptado denuncias de individuos, grupos y organizaciones. Además, aunque el Primer Protocolo Facultativo del PIDCP sólo se refiere explícitamente a las denuncias individuales, lo cierto es que el Comité de Derechos Humanos ha permitido que algunos particulares presenten denuncias en nombre de grupos de individuos conocidos siempre que dichas denuncias reflejaran violaciones y derechos comunes a todos los individuos del grupo.

En el borrador revisado del Protocolo, esta cuestión se aborda en el artículo 2, que ofrece una versión principal del artículo y cuatro versiones alternativas. La versión principal dice:

---

<sup>20</sup>La numeración empleada en los títulos de los apartados corresponde a la numeración de los artículos del texto revisado de 1997 citado en la nota 13.

---

«Las comunicaciones podrán ser presentadas: a) Por un particular, grupo u organización que alegue haber sufrido una violación de alguno de los derechos incluidos en la Convención o haberse visto afectado directamente por el incumplimiento por un Estado Parte de sus obligaciones con arreglo a la Convención; o b) Por un particular, grupo u organización que alegue que un Estado Parte ha violado alguno de los derechos establecidos en la Convención, si a juicio del Comité esa persona, grupo u organización tiene suficiente interés en el asunto.»

Este texto es muy similar al propuesto por el propio Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.<sup>21</sup> Amnistía Internacional considera que el Protocolo Facultativo debe seguir los precedentes antes citados y conceder a grupos, organizaciones e individuos el derecho a presentar denuncias.

### 3.1.2 - El “suficiente interés”

La cuestión del “suficiente interés en el asunto” como base del derecho de los individuos, grupos y organizaciones a presentar denuncias resulta decisiva si se quiere que el Protocolo Facultativo ofrezca un remedio real a las víctimas de violaciones de la Convención. Durante los muchos años que Amnistía Internacional lleva trabajando en favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos, hemos descubierto que quienes más necesitan reparación, aquellas personas que han sufrido violaciones más graves de sus derechos, son muchas veces las que más dificultades tienen para presentarse a hablar sobre sus sufrimientos y obtener dicha reparación. En consecuencia, el papel que los defensores de los derechos humanos, incluidas las ONG desempeñan al ayudar a las víctimas a reclamar sus derechos, es un papel decisivo. Por ejemplo, las víctimas pueden mostrarse poco dispuestas a presentar denuncias por temor a represalias, como en los casos que entrañan violencia contra la mujer en el seno de la familia; en tales circunstancias se reduciría el peligro que corren permitiendo que la denuncia fuese presentada por una organización que proporciona cobijo y asesoramiento jurídico a las mujeres que sufren violencia doméstica.

El concepto de “suficiente interés” también tendrá en cuenta el carácter muchas veces sistemático de la discriminación basada en el género y los obstáculos específicos a los que pueden enfrentarse las mujeres al tratar de obtener reparación, obstáculos que incluyen el peligro de represalias, el bajo nivel de alfabetización, la falta de conocimientos jurídicos y la escasez de recursos. Las ONG nacionales e internacionales y los grupos que tienen “suficiente interés” en el asunto pueden verse menos afectados por estos obstáculos y, por lo tanto, pueden encontrarse en mejor situación para presentar denuncias en nombre de las víctimas o de las personas directamente afectadas. En algunos casos, como por ejemplo cuando se impugne una ley que resulte incompatible con la *Convención sobre la Mujer*, el Comité puede desempeñar su trabajo con más eficacia y eficiencia si examina la denuncia de una organización que tenga “suficiente interés” que si examina una serie de denuncias presentadas por víctimas particulares.

Por otra parte, el concepto de “suficiente interés”, unido a la inadmisibilidad de cualquier denuncia que constituya «un abuso del derecho a presentar una comunicación» o que sea «incompatible con las disposiciones de la Convención», permitirá al Comité protegerse de denuncias falsas o de denuncias presentadas por partes no adecuadas. Estas consideraciones se encuentran en las dos versiones alternativas del artículo 4 en el texto revisado.

Por consiguiente, y con el fin de que se ofrezca un remedio real a las mujeres, Amnistía Internacional apoya firmemente el que se conceda derecho a presentar denuncias tanto a (1) los individuos, grupos y

---

<sup>21</sup>Sugerencia 7, página 3, párrafo 7.

---

organizaciones que sufran perjuicio a causa de una violación o que se vean directamente afectados por el hecho de que un Estado Parte incumpla sus obligaciones con arreglo a la Convención, como a (2) los individuos, grupos u organizaciones que tengan suficiente interés en el asunto. Estas disposiciones brindan una posibilidad real de acceso a las víctimas, al mismo tiempo que establecen criterios claros para protegerse frente a las denuncias hipotéticas o especulativas, ya que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer examinaría cuidadosamente todas las denuncias para asegurarse de que quienes las presentan encajan en una de las categorías requeridas. Los debates sobre aspectos técnicos no deben velar la cuestión que realmente importa: cuál es la mejor manera de proporcionar remedios a las mujeres que sufren violaciones de sus derechos.

### **3.2 Artículo 4 - Admisibilidad de las denuncias**

El borrador revisado del artículo 4 incluye dos versiones alternativas y sugiere una serie de criterios sobre la admisibilidad.<sup>22</sup> Uno de ellos es el requisito de que, para que sea admisible, una denuncia no debe ser incompatible con las disposiciones de la Convención ni constituir un abuso del derecho a presentar una comunicación.

Debe evitarse la inclusión de otros criterios, sin precedente en el derecho internacional, para determinar la admisibilidad, tales como la motivación política del denunciante. Amnistía Internacional cree que esta redacción es inadecuada e imprecisa, y se presta a malas interpretaciones. Siempre que un denunciante tenga una denuncia legítima que presentar de acuerdo con el artículo 2, la motivación es irrelevante y difícil de evaluar. Será tarea del Comité estudiar cuidadosamente los criterios de admisibilidad y desestimar las denuncias que constituyan un abuso. Ningún otro tratado de derechos humanos incluye este tipo de disposiciones, y las mujeres víctimas no deben verse sometidas a esa limitación sobre las denuncias «políticas» cuando lo que está en juego es una violación real de sus derechos.

#### **3.2.1 Agotar los recursos de la jurisdicción nacional**

Las dos versiones alternativas del artículo 4 disponen que una denuncia no será declarada admisible a menos que se hayan agotado todos los recursos contemplados en las leyes nacionales. El Comité podría dejar de lado esta necesidad de agotar primero los recursos internos si éstos fueran «de tramitación excesivamente prolongada», «no [...] razonables» o «no [...] susceptibles de dar un remedio efectivo», aunque estas posibilidades se encuentran actualmente entre corchetes. El Comité ha recomendado: «Si no se hubieran agotado todos los recursos internos disponibles, el Comité declararía inadmisibles la comunicación, a no ser que considerara que ese requisito no era razonable».<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la Sugerencia 7, recomendó qué elementos debían requerirse respecto a la admisibilidad. Estos elementos incluían: la denuncia debe referirse a un Estado Parte del Protocolo; no debe ser anónima; debe demostrar una presunta violación de derechos o un incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención; y no debe constituir un abuso del derecho a presentar una denuncia.

<sup>23</sup>Sugerencia 7, página 3, párrafo 9(f).

---

La mayoría de los instrumentos de derechos humanos tanto internacionales como regionales exigen también que las víctimas agoten los recursos de las leyes nacionales antes de presentar una denuncia, siempre que dichos recursos sean efectivos y no se prolonguen injustificadamente.<sup>24</sup> Por ejemplo, el artículo 22.5 de la *Convención contra la Tortura* afirma: «El Comité no examinará ninguna comunicación [...] a menos que se haya cerciorado de que: [...] b) La persona ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer; no se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que mejore realmente la situación de la [...] víctima». Por efectivo, se entiende normalmente tanto disponible como suficiente. Para que un remedio sea suficiente, debe compensar plenamente el perjuicio sufrido; para que se considere disponible, debe tener alguna posibilidad de éxito. Respecto a la prolongación injustificada, depende de las circunstancias determinadas de cada caso, por lo que no se pueden fijar límites específicos de tiempo.

Amnistía Internacional considera que el Protocolo debe alcanzar una fórmula que se ajuste a las normas y a la jurisprudencia internacionales y que reconozca la experiencia de las mujeres y permita excepciones a la necesidad de agotar los recursos contemplados en las leyes nacionales, tal como sugiere el Comité. En la práctica, esta norma debe ser interpretada con flexibilidad, de manera que ofrezca un recurso real a las mujeres.

---

<sup>24</sup>Por ejemplo, el artículo 5.2 del Primer Protocolo Facultativo del PIDCP dispone que: «El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que [...] [e]l individuo ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente». Por otra parte, la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* dispone en su artículo 56.5 que la Comisión Africana sólo examinará una comunicación si ésta ha sido remitida «...tras agotar los recursos de la jurisdicción interna, de existir, a menos que sea manifiesto para la Comisión que su tramitación se prolonga injustificadamente...».

### 3.3 Artículo 5 - Medidas provisionales

El artículo 5 del texto revisado faculta al Comité, en cualquier momento a partir de la recepción de una denuncia y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, para solicitar al Estado Parte en cuestión que tome las medidas provisionales adecuadas. El Comité puede considerar esas medidas «necesarias para mantener el statu quo o para evitar [...] daños irreparables». Amnistía Internacional considera que es muy importante que el Comité esté facultado para solicitar ese tipo de medidas y que los Estados Partes estén obligados a adoptarlas. Una disposición que actualmente se encuentra entre corchetes y que sugiere que los Estados pueden limitarse a «examinar [...] debidamente» la recomendación de que se adopten esas medidas no es lo bastante enérgica para proteger a las víctimas teniendo en cuenta los daños potencialmente graves que éstas pueden sufrir si no se mantiene el statu quo. Debe destacarse que el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, entre otros órganos, están facultados por sus reglamentos para pedir medidas provisionales, al igual que muchos tribunales nacionales.<sup>25</sup>

Puesto que el Comité sólo se reúne dos veces al año, es importantísimo mantener el statu quo o proteger a la víctima mientras aguarda a que se llegue a una conclusión sobre los fundamentos de su denuncia. Consideremos, por ejemplo, el caso de una mujer que denuncia haber sido violada o sometida a otras formas de tortura mientras se halla bajo custodia (un abuso frecuentemente documentado por Amnistía Internacional). Teniendo en cuenta la gravedad del hecho y la probabilidad de que el daño continúe, resulta decisivo proteger a la víctima de cualquier posible violación, quizá sustituyendo a los guardias de sexo masculino por guardias de sexo femenino o prestando la asistencia médica necesaria.

Tal como destaca el párrafo 2bis del borrador revisado, las medidas provisionales no significan que el Comité haya tomado una decisión sobre si el Estado ha violado la Convención. Las medidas provisionales no prejuzgan el resultado final. Por el contrario, si no se tomaran medidas de ese tipo sí se podría estar prejuzgando dicho resultado. Por ejemplo, en un caso en el que la ley prohíba a una mujer disponer de una propiedad inmobiliaria que posea o administrarla y que un miembro varón de su familia intente vender esa propiedad, sería necesario detener temporalmente la venta ya que, de no ser así, el asunto en controversia se resolvería en detrimento de la víctima: una vez vendida la propiedad, es posible que la víctima ya no pudiera recuperarla. Lo mismo sucedería en el caso de que una mujer se enfrentara a una pena corporal por delitos basados en el género: una vez que hubiera sido sometida al castigo, el daño ya no podría evitarse.

---

<sup>25</sup>Según su reglamento, el Comité de Derechos Humanos puede, con anterioridad al envío de sus opiniones sobre la comunicación al Estado Parte interesado, comunicar a ese Estado si considera deseable la adopción de medidas provisionales a los efectos de evitar que la víctima de la presunta violación sufra un daño irreparable. Véase el Reglamento del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/3/Rev. 5, 11 de agosto de 1997, regla 86. Por su parte, el reglamento del Comité contra la Tortura dispone: «Durante el examen de la cuestión de la admisibilidad de la comunicación, el Comité o el grupo de trabajo, o un relator especial [...] podrán pedir al Estado Parte que tome medidas para evitar un posible daño irreparable a la persona o el grupo de personas que alegan ser víctimas de la supuesta violación». Comité contra la Tortura, Reglamento, CAT/C/3/Rev.2, 31 de enero de 1997, regla 108(9).

---

Reconociendo esta realidad, el Comité ha sugerido: «El Comité debe tener derecho de pedir que se mantenga el statu quo mientras se está examinando la comunicación, y un Estado parte debe dar garantías en tal sentido a fin de evitar un daño irreparable. Esa petición debe ir acompañada de información que confirme que no hay indicios de que el Comité haya tomado decisión alguna con respecto al fondo de la comunicación.»<sup>26</sup> Amnistía Internacional apoya este tipo de procedimiento.

### 3.4 Artículo 8 - Medidas correctivas

Tras considerar que una denuncia es admisible, el Comité determinará sus «opiniones» sobre si se ha detectado en el caso una violación de la Convención, y formulará las recomendaciones adecuadas sobre cómo remediar o compensar cualquier violación. Dichas recomendaciones se transmitirán tanto al Estado Parte como al denunciante (artículo revisado 7.3). La posibilidad de formular recomendaciones debe reconocerse explícitamente, de forma que el Comité pueda ofrecer su asesoramiento experto de la manera más específica posible.

Una vez adoptadas y transmitidas las opiniones y las recomendaciones, el artículo 8 del texto revisado dispone que el «Comité podrá pedir al Estado Parte interesado que adopte medidas concretas para poner remedio a las violaciones de los derechos o al incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención».

El segundo párrafo del artículo dispone que el Estado «adoptará todas las medidas necesarias para poner remedio a las violaciones de los derechos o al incumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención». Este aspecto del texto revisado debe mantenerse, facultando al Comité para recomendar ese tipo de medidas y exigiendo que los Estados Partes apliquen estas recomendaciones.

Asimismo, el párrafo tercero debe señalar que el límite de tiempo para que el Estado comunique al Comité qué medidas correctivas ha adoptado deberá ser de tres meses (no de seis, como dispone actualmente la alternativa entre corchetes). Esto dará mayor rapidez al proceso.

El Comité ha declarado que, si considera que la denuncia está justificada, «...podría recomendar medidas correctivas o medidas destinadas a hacer cumplir las obligaciones existentes con arreglo a la Convención. El Estado parte pondría remedio a las violaciones y aplicaría las recomendaciones. También procuraría que se aplicara una medida correctiva apropiada (que podría comprender una reparación adecuada). Asimismo, proporcionaría al Comité, dentro de un plazo fijado, detalles acerca de las medidas correctivas adoptadas.»<sup>27</sup>

Amnistía Internacional considera que, para que el Protocolo proporcione un remedio efectivo, el texto debe reconocer explícitamente la facultad del Comité para realizar recomendaciones concretas como parte de la expresión de sus «opiniones». Al mismo tiempo, es preciso que los Estados Partes tengan el deber de poner en práctica las medidas recomendadas y de informar al Comité al respecto en un plazo breve.<sup>28</sup> Ésta es una

---

<sup>26</sup>Sugerencia 7, página 4, párrafo 10.

<sup>27</sup>Sugerencia 7, página 4, párrafo 13.

<sup>28</sup>Con arreglo al Reglamento del Comité Contra la Tortura, «[s]e invitará al Estado Parte interesado a que informe oportunamente al Comité de las medidas que adopte de conformidad con las opiniones del Comité». (Regla 111(5).)

cuestión decisiva si se desea que el Protocolo ofrezca un remedio real a violaciones reales de los derechos humanos, y que no se quede en letra muerta.

### 3.5 Artículo 9 - Medidas de seguimiento

El artículo 9 del texto revisado reconoce explícitamente la autoridad del Comité para entablar diálogo con los Estados sobre las medidas que éstos han tomado para poner en práctica las observaciones del Comité. También enuncia claramente el poder del Comité para sugerir que se incluya más información sobre estas cuestiones en los informes que posteriormente presenten los Estados Partes con arreglo al artículo 18 de la Convención. El Comité ha reconocido esto como un elemento importante del Protocolo.<sup>29</sup>

Los órganos de vigilancia de muchos otros tratados de derechos humanos han establecido procedimientos de seguimiento, reconociendo el papel vital que este aspecto de su trabajo desempeña a la hora de garantizar los derechos humanos en la práctica. Por ejemplo, con arreglo a su Reglamento, el Comité de Derechos Humanos puede designar un relator especial encargado del seguimiento que estudie la aplicación de las medidas adoptadas y mantenga informado al Comité. Incluso se pueden incluir aspectos de este seguimiento en el informe anual del Comité de Derechos Humanos.<sup>30</sup> Por su parte, el Comité contra la Tortura está facultado para invitar a los Estados Partes a presentarle un informe sobre la aplicación de su respectiva Convención.<sup>31</sup>

Amnistía Internacional considera que éste es un aspecto muy importante del Protocolo que contribuirá al cumplimiento de la propia *Convención sobre la Mujer*, lo cual constituye el objetivo básico del proyecto. Además, es una cuestión que aborda la realidad práctica en la que observamos que, en muchas situaciones, los Estados omiten aplicar las recomendaciones de los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos.

### 3.6 Artículo 10 - Procedimiento de investigación

Según el artículo 10 del borrador revisado, el Comité podrá llevar a cabo una investigación cuando reciba «información fidedigna en la que se indique una violación grave o sistemática [...] de los derechos enunciados en la Convención o el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en la Convención». El texto completo está entre corchetes, lo que significa que está siendo negociado.

Amnistía Internacional apoya firmemente la creación de un procedimiento de investigación siguiendo el importante precedente sentado por el artículo 20 de la *Convención contra la Tortura*.<sup>32</sup> Esto permitiría al

---

<sup>29</sup>Sugerencia 7, página 4, párrafo 14.

<sup>30</sup>Reglamento del Comité de Derechos Humanos, Regla 95.

<sup>31</sup>Reglamento del Comité contra la Tortura, Regla 111(5).

<sup>32</sup>El artículo 20.1 de la *Convención contra la Tortura* dispone: «El Comité, si recibe información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte, invitará a ese Estado Parte a cooperar en el examen de la información y a tal fin presentar observaciones con respecto a la información de que se trate».

Comité combatir de forma más eficaz el fenómeno de la discriminación sistemática o generalizada. Aunque es posible que este procedimiento se utilice con poca frecuencia, como sucede con el artículo 20 de la *Convención contra la Tortura*, sería una herramienta importante frente a algunos de los abusos más graves. Además, Amnistía Internacional considera que una investigación siempre debe ser posible cuando los abusos en cuestión sean graves o sistemáticos.<sup>33</sup> Esto proporcionaría al Comité la flexibilidad necesaria para determinar cuándo debe actuar utilizando este mecanismo. El procedimiento de investigación serviría para canalizar la atención de la comunidad internacional hacia las cuestiones que afectan a las mujeres de forma generalizada, como por ejemplo el tráfico de mujeres, la explotación sexual o la discriminación sistemática en el trabajo o en las instituciones educativas. Más allá del remedio para casos individuales contemplado por el procedimiento de presentación de denuncias, el procedimiento de investigación permitiría un examen exhaustivo de las causas profundas de las constantes de discriminación contra las mujeres.

Al igual que sucede con la *Convención contra la Tortura*, el Comité, con arreglo al artículo 10 del borrador revisado, pediría la cooperación del Estado Parte interesado y podría encargar a uno de sus miembros una investigación que incluiría una visita al territorio de dicho Estado Parte, una vez que éste diera su consentimiento.<sup>34</sup> Amnistía Internacional considera que, aunque es posible que esta disposición se utilice muy pocas veces, es necesario mantenerla, pues ofrece al Comité una de las herramientas de investigación más eficaces. El propio Comité ha sugerido su inclusión en el Protocolo.<sup>35</sup> El Comité contra la Tortura también está dotado de esta facultad pero, hasta el momento, sólo ha llevado a cabo una visita de este tipo.

Amnistía Internacional considera importante que el Comité pueda publicar un informe sobre su investigación tras estudiar cualquier observación que pueda realizar el Estado Parte. Con ello se compensaría en gran medida el carácter confidencial del proceso, y se daría efectividad al procedimiento de investigación a la hora de combatir las constantes de discriminación. El Comité ha declarado que, al final del proceso de investigación, el propio Comité «estaría facultado para publicar un informe».<sup>36</sup>

El texto debe además garantizar que el Estado Parte coopera con el Comité en su trabajo durante el procedimiento de investigación y que nadie sufre perjuicios o interferencias mientras coopera con el Comité en dicha investigación.<sup>37</sup> En opinión de Amnistía Internacional, estas disposiciones tienen una importancia vital,

---

<sup>33</sup>El Comité también ha adoptado esta fórmula que abarca las violaciones ya sean graves o sistemáticas. Véase la Sugerencia 7, páginas 4-5, párrafo 17.

<sup>34</sup>El artículo 20.2 de la *Convención contra la Tortura* dispone que «...el Comité podrá, si decide que ello está justificado, designar a uno o varios de sus miembros para que procedan a una investigación confidencial e informen urgentemente al Comité». Según el artículo 20.3, «de acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio».

<sup>35</sup>Véase Sugerencia 7, párrafo 18, página 5.

<sup>36</sup>Sugerencia 7, párrafo 22, página 5.

<sup>37</sup>El Comité también ha sugerido un elemento de ese tipo: «...el Estado parte se comprometería a prestar asistencia al Comité en sus investigaciones y a evitar que se

teniendo en cuenta la larga experiencia de la organización en la observación del trabajo de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

---

pongan obstáculos o se castigue a cualquier persona que facilite al Comité información o le ayude en sus investigaciones». Sugerencia 7, página 5, párrafo 23.

### 3.7 Artículo 18 - Número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor

El texto revisado contiene tres alternativas entre corchetes que permiten la entrada en vigor del Protocolo una vez que hayan tenido lugar cinco, diez o veinte ratificaciones o adhesiones. Amnistía Internacional considera que el Protocolo debe entrar en vigor con un número no muy alto de ratificaciones, como las cinco que se proponen en la primera opción. Esto permitirá que el sistema creado en virtud del Protocolo empiece a funcionar lo antes posible y que el Comité pueda desarrollar sus métodos de trabajo con un número manejable de Estados Partes.

El Primer Protocolo Facultativo del PIDCP sólo exigía 10 ratificaciones para entrar en vigor, pero ello no se produjo hasta casi tres años después de aprobado, a causa del lento ritmo de las ratificaciones. Hoy día cuenta con unos 92 Estados Partes. Si demoras similares hacen que el Comité tarde mucho en poner en marcha el trabajo relativo al presente Protocolo, se estará negando remedio a numerosas víctimas. Además, esa demora iría en contra de lo dispuesto en la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*, que pedía un Protocolo «que pudiera entrar en vigor lo antes posible».<sup>38</sup>

### 3.8 Artículo 20 - Reservas

El texto revisado dispone que los Estados no efectuarán ninguna reserva al ratificar el Protocolo o adherirse a él, pero el artículo en cuestión se encuentra entre corchetes. El Comité también ha sugerido que, en virtud del Protocolo, «no se permitiría ninguna reserva».<sup>39</sup> Puesto que se trata de un mecanismo de procedimiento que no crea nuevas normas sustanciales sino que busca la manera de aplicar mejor las normas ya existentes, las reservas supondrían un importante perjuicio y podrían reducir enormemente el valor de la ratificación. Amnistía Internacional se ha opuesto sistemáticamente a las reservas que limitan los tratados de derechos humanos.

Un texto alternativo para el artículo 20, actualmente entre corchetes, permite las reservas «a menos que la reserva sea incompatible con el objeto y el propósito del presente Protocolo y la Convención, de conformidad con las normas del derecho internacional». Este marco se ha adaptado de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, y es, por ello, innecesario, puesto que el derecho internacional ya prohíbe ese tipo de reservas. Debe tenerse presente que el marco de la *Convención de Viena* ha causado una gran confusión y ha dado lugar a numerosos debates. No se ha hallado ninguna manera factible de garantizar la declaración de invalidez de una reserva que no cumpla los criterios del derecho internacional.<sup>40</sup> Además, Amnistía Internacional

---

<sup>38</sup>Véase la nota al pie núm. 3.

<sup>39</sup>Sugerencia 7, página 5, párrafo 28.

<sup>40</sup>Téngase en cuenta, por ejemplo, la diversidad de comentarios realizados sobre esta cuestión por los miembros de la Comisión de Derecho Internacional durante el debate celebrado recientemente sobre este tema. Algunos miembros subrayaron que «varios aspectos del procedimiento seguido para la formulación de las reservas y de las objeciones, así como el método de determinación de la licitud de las reservas, planteaban considerables dificultades». Asimismo, consideraron que este proceso «desembocaba en una gran confusión al no existir instancia única con autoridad suficiente para pronunciarse en la materia y también porque cada Estado procedía por sí mismo a esa determinación

considera que cualquier reserva que limite los tratados de derechos humanos desvirtúa el propósito y la razón de ser de dichos tratados. Asimismo, la propia *Convención de Viena* ofrece claramente la posibilidad legal de que un tratado prohíba las reservas.<sup>41</sup>

Se sabe bien hasta qué punto las reservas restrictivas a la *Convención sobre la Mujer* han menoscabado la protección que este instrumento ofrece a las mujeres en muchos países. El Comité se ha mostrado consciente de este problema<sup>42</sup>, que también ha sido sometido a largos debates por los observadores. La *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín* pide a los Estados, entre otras cosas, que examinen «periódicamente esas reservas [a la *Convención sobre la Mujer*] con miras a retirarlas».<sup>43</sup> Los responsables de la redacción del Protocolo tienen la oportunidad de evitar que se repita este problema prohibiendo las reservas.

Es frecuente que muchos Estados aduzcan que deben permitirse las reservas a fin de que aumente el número de ratificaciones. Sin embargo, una adhesión generalizada a un instrumento potencialmente debilitado no representaría una contribución significativa al esfuerzo por prevenir la discriminación contra las mujeres.

#### 4. Cuestiones generales

##### 4.1 El carácter justiciable de los abusos contemplados

Durante el proceso de redacción, algunas delegaciones han planteado la cuestión de si las infracciones contra los derechos contemplados en la *Convención sobre la Mujer* son justiciables. ¿Están las obligaciones de los Estados lo suficientemente definidas y son lo bastante específicas como para poder decidir cuándo se ha producido un incumplimiento? ¿Puede un órgano cuasi judicial como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ofrecer un remedio a las víctimas de este tipo de infracción? Este asunto ha

---

[...]. Las reglas de Viena, aunque de valor indiscutible, eran complicadas y a veces difíciles de comprender». Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 49º periodo de sesiones, 12 de mayo a 18 de julio de 1997, Doc. ONU Núm. A/52/10, párrafos 104 y 105.

<sup>41</sup>«Un Estado podrá formular una reserva [...] a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado...», artículo 19 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

<sup>42</sup>Véase, por ejemplo, la Recomendación General Núm. 20, «Reservas formuladas en relación con la Convención», en la que el Comité pide a los Estados Partes, entre otras cosas, que «[v]uelvan a examinar esas reservas con miras a fortalecer la aplicación de todos los tratados de derechos humanos». Recomendación General Núm. 20 (11<sup>er</sup> periodo de sesiones, 1992), párrafo 2(b).

<sup>43</sup>*Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*, párrafo 230(c). Se observa positivamente que algunos Estados hayan retirado sus reservas, incluidas las relativas a leyes y prácticas religiosas y culturales.

---

dominado también el debate sobre los derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos nacional e internacional.

Amnistía Internacional considera que todos los derechos sustanciales incluidos en los artículos 1 a 16 y en el artículo 24 de la *Convención sobre la Mujer* deben ser contemplados por el Protocolo Facultativo. La cuestión de si es posible decidir cada caso específico en el ámbito jurídico debe ser decidida por el propio Comité, ya que la respuesta depende de la naturaleza de cada caso, y el Protocolo más enérgico será el que garantice a las mujeres una mayor amplitud de derechos.

El debate sobre el carácter justiciable de las violaciones de los derechos de la mujer en el contexto del Protocolo de la *Convención sobre la Mujer* estriba en interpretaciones divergentes de una serie de disposiciones de la Convención. Hay quien mantiene que se trata de disposiciones programáticas, que enumeran derechos que se aplicarán con el tiempo, más que de disposiciones evidentemente normativas. Sin embargo, en la práctica, la *Convención sobre la Mujer* no se diferencia demasiado de otros tratados de derechos humanos tales como la *Convención sobre Discriminación Racial* en lo que se refiere a reconocer que los Estados pueden contar con una diversidad de opciones sobre cómo combatir mejor la discriminación.

Además, algunos derechos civiles y políticos cuyas violaciones son consideradas justiciables también tienen un carácter programático en cuanto que, para abordarlos plenamente, requieren un programa de gobierno general. Más allá de las meras medidas legales y una inversión de recursos. Para poner fin realmente a los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes puede ser necesario contar con programas de formación policial y mejoras de las condiciones penitenciarias que, a su vez, podrán exigir nuevos recursos. La celebración de juicios con las debidas garantías puede exigir un costoso desarrollo del poder judicial y de la profesión jurídica, así como la prestación de asistencia letrada gratuita. Esto no disminuye en modo alguno el carácter justiciable de las violaciones contra estos derechos.

El principio de no discriminación, principio central de la Convención, aparece bien establecido ya en la Carta de las Naciones Unidas. Aun más importante es el hecho de que el derecho a la igualdad y a la no discriminación se reconocen claramente como derechos cuyas violaciones son justiciables tanto en el caso de los derechos civiles y políticos como en el de los derechos económicos, sociales y culturales. Mientras que el Comité de Derechos Humanos considera estas cuestiones en los ámbitos civil y político, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial las puede considerar también en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, mediante el procedimiento del artículo 14. Cecilia Quiroga y Fausto Pocar, miembros del Comité de Derechos Humanos, dirigiéndose al Grupo de Trabajo en 1996, hicieron énfasis en estos puntos e indicaron que consideraban que todos los derechos contemplados en la *Convención sobre la Mujer* eran derechos cuyas violaciones podían ser llevadas ante un tribunal. Aunque reconocían que algunas de las disposiciones de la Convención podían crear ciertas dificultades a la hora de evaluar su cumplimiento, subrayaron la capacidad del Comité para decidir al respecto, tal como lo hacen otros órganos de tratados.<sup>44</sup>

La mayoría de los procedimientos existentes. Por ejemplo, los establecidos en virtud de la *Convención contra la Tortura*, la *Convención sobre Discriminación Racial*, el Primer Protocolo Facultativo del PIDCP, el *Convenio Europeo* y la *Convención Americana* abarcan todas las obligaciones sustanciales contraídas en

---

<sup>44</sup>Véase Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Informe sobre el 40º período de sesiones (11-22 de marzo de 1996), apéndice, párrafos 3 y 4.

virtud del tratado pertinente. Los comentaristas han observado que esto promueve la integridad de una Convención.

Las soluciones basadas en el trazado de distinciones entre categorías de derechos tendrán consecuencias desafortunadas, ya que parecen asignar prioridad a unos derechos sobre otros. Si esa distinción se basa en las nociones clásicas sobre lo que es justiciable (es decir, que las violaciones de los derechos civiles y políticos son justiciables y las de los derechos económicos, sociales y culturales no lo son), es posible que áreas de importancia decisiva para la mujer tales como la salud, la educación e incluso el empleo queden excluidas del Protocolo, lo cual menoscabará enormemente la utilidad de éste. Esto podría dar lugar a cierto tipo de discriminación entre los derechos, cuando precisamente el objetivo de la Convención consiste en poner fin a la discriminación. Tal como destacó un comentarista sobre esta cuestión en un contexto nacional:

«Es importante entender que las distinciones tradicionales entre los derechos clásicos o negativos y los derechos sociales o positivos, así como la voluntad de hacer que las infracciones contra unos sean justiciables y las infracciones contra los otros no, contribuyen de hecho a discriminar contra los pobres... La inclusión [en la Constitución] de ciertos derechos y principios dice mucho sobre su categoría y su importancia; la omisión de otros tiene el mismo efecto...»<sup>45</sup>

El hacer distinciones entre los derechos en este contexto equivale a menoscabar el principio básico de indivisibilidad de los derechos humanos, destacado por la ONU una y otra vez.<sup>46</sup> El someterse a un procedimiento internacional de denuncia e investigación ayuda a proporcionar un remedio para las violaciones de derechos humanos. También indica el reconocimiento internacional de la gravedad de las cuestiones planteadas.

## 4.2 La participación de las ONG

Durante el periodo de sesiones de 1997 del Grupo de Trabajo, un Estado puso objeciones a la participación de las ONG en el proceso de redacción. A consecuencia de ello, dicha participación se limitó a comentarios “técnicos” realizables al final del debate sobre cada punto, una vez que todos los representantes de los Estados hubieran hecho sus comentarios. Esto restringe enormemente el papel que pueden desempeñar las ONG y las formas en las que pueden contribuir al debate. Además, a una serie de mujeres que hablaban en nombre de las ONG las interrumpieron cuando consideraron que sus comentarios no cumplían estos criterios. Eso tuvo un efecto paralizante sobre la participación de las ONG

Hasta ahora, algunas ONG han seguido muy de cerca los progresos realizados por el Grupo de Trabajo. Entre ellas se encuentran redes interregionales, grupos de defensa de los derechos humanos de la mujer procedentes de todas las regiones y otros grupos internacionales de derechos humanos. Las ONG pueden ayudar

---

<sup>45</sup>Este comentario [en traducción de Amnistía Internacional] procede del debate sobre el carácter justiciable de las violaciones de los derechos en la ley canadiense; véase Martha Jackman, «Constitutional Rhetoric and Social Justice: Reflections on the Justiciability Debate in Henry Steiner and Phillip Alston», *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press (1996), página 301.

<sup>46</sup>Véase, por ejemplo, el artículo I5 de la *Declaración y Programa de Acción de Viena*.

---

al Grupo de Trabajo de diversas maneras. Algunas tienen una enorme experiencia a la hora de trabajar a nivel popular con mujeres que sufren discriminación y, por lo tanto, se encuentran en una situación ideal para explicar las repercusiones prácticas que sobre las mujeres podrían tener las distintas versiones del proyecto de Protocolo. Otras tienen años de experiencia en materia de fijación de normas en las Naciones Unidas o de estudio de los mecanismos existentes y, sobre esa base, pueden ofrecer útiles perspectivas.

Debe permitirse que las ONG contribuyan al debate sobre este Protocolo tal como lo han hecho sistemáticamente con otras normas creadas por la ONU como, por ejemplo, la *Convención sobre los Derechos del Niño* o el proyecto de Protocolo Facultativo de la *Convención contra la Tortura*. Es inconcebible que en casos como éste, en el que la mayoría de las ONG presentes trabajan para defender los derechos de la mujer, las reglas de participación sean diferentes. El papel clave que las ONG desempeñan en la lucha por los derechos humanos de la mujer se ha reconocido oficialmente en la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*: «Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de mujeres y los grupos feministas han desempeñado una función catalítica en la promoción de los derechos humanos de la mujer mediante actividades populares, el establecimiento de redes y la defensa de los intereses de la mujer, y los gobiernos deben alentar y apoyar a dichas organizaciones y facilitar su acceso a la información con objeto de que lleven a cabo esas actividades».<sup>47</sup> Además, en la *Declaración y Plataforma de Acción de Pekín* se reconoce que las ONG son uno de los agentes que deben actuar para conseguir el pleno cumplimiento de los objetivos estratégicos. Para poder contribuir a este proceso deben tener la posibilidad de participar plenamente en el Grupo de Trabajo.

## 5. El camino por delante

El Grupo de Trabajo encargado de la redacción del Protocolo se reunirá de nuevo durante la reunión de 1998 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se celebrará en la sede de la ONU en Nueva York del 2 al 13 de marzo de 1998. Durante este periodo de sesiones, el Grupo de Trabajo iniciará la segunda lectura del borrador. Durante esta segunda lectura se llevará a cabo la redacción definitiva del texto que, una vez aprobado por el Grupo de Trabajo, se enviará a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y luego al Consejo Económico y Social para, finalmente, ser presentado a la Asamblea General para su aprobación final.

## 6. Recomendaciones

Amnistía Internacional considera que este Protocolo puede y debe ser aprobado en 1998, y que el objetivo principal consiste en alcanzar un acuerdo sobre un texto enérgico que proporcione un remedio real a las mujeres. Ésta sería la manera más constructiva de celebrar el 50º aniversario de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Para que esto sea posible, es preciso que, durante la segunda lectura del proyecto, quienes apoyan un Protocolo enérgico redoblen sus esfuerzos para impulsar la redacción y la aprobación y para velar por que el texto aprobado sea el más enérgico posible.

El texto debe:

---

<sup>47</sup>*Declaración y Plataforma de Acción de Pekín*, párrafo 228.

- 1) autorizar la presentación de denuncias por parte de: a) los individuos, grupos y organizaciones que sufran perjuicio a causa de una violación o que se vean directamente afectados por el incumplimiento de un Estado Parte de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención; b) los individuos, grupos u organizaciones que tengan un interés suficiente en el asunto;
- 2) permitir las excepciones habituales a la exigencia de agotar primero todos los recursos de la ley nacional cuando ellos se prolongaran irrazonablemente o no fueran efectivos;
- 3) facultar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para solicitar las medidas provisionales que puedan ser necesarias para mantener el statu quo o para evitar que se produzcan daños irreparables mientras se toma una decisión respecto a una denuncia; exigir que los Estados Partes cumplan la petición del Comité;
- 4) reconocer expresamente la autoridad del Comité para hacer recomendaciones una vez adoptada una opinión sobre un caso y velar por que los Estados Partes tengan, al mismo tiempo, el deber de aplicar las medidas recomendadas y de informar al Comité en un plazo breve sobre dicha aplicación;
- 5) permitir que el Comité entable un diálogo con los Estados sobre las medidas adoptadas para aplicar sus opiniones y recomendaciones;
- 6) crear un procedimiento de investigación que permita al Comité combatir de la manera más eficaz posible el fenómeno de la discriminación grave o sistemática;
- 7) permitir la entrada en vigor del Protocolo tras un pequeño número de ratificaciones, como las cinco propuestas en el borrador, lo cual permitiría que el Protocolo comenzara a ofrecer un remedio a las mujeres lo antes posible;
- 8) prohibir las reservas, ya que se trata de un mecanismo de procedimiento que no crea normas fundamentales nuevas sino que tiene como fin mejorar la aplicación de una norma ya existente, y las reservas podrían menoscabar la eficacia del sistema; y
- 9) abarcar todos los derechos fundamentales incluidos en la Convención.