

PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Por Jane Connors

Jefa, Subdivisión de Procedimientos Especiales

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Introducción

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en lo sucesivo, “el Protocolo Facultativo”) fue aprobado por la Asamblea General el 6 de octubre de 1999, y el 10 de diciembre de 1999 quedó abierto para su firma, ratificación y adhesión en una ceremonia especial, a la que asistió Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas. Hasta julio de 2010 lo habían ratificado o se habían adherido a él 99 Estados de todas las regiones geográficas, culturas y religiones. En virtud del Protocolo Facultativo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, órgano creado en virtud de la Convención e integrado por 23 expertos (en lo sucesivo, “el Comité”), queda facultado para recibir y considerar “comunicaciones” o peticiones de personas o grupos de personas, que deben reunir ciertos requisitos de admisibilidad, que alegan haber sido víctimas de una violación en el Protocolo Facultativo de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención por un Estado parte. También autoriza al Comité a investigar, por propia iniciativa, toda información fidedigna que parezca indicar la comisión de violaciones graves o sistemáticas por un Estado parte de los derechos enunciados en la Convención. El Protocolo Facultativo no permite que los Estados partes formulen reserva alguna a sus disposiciones, pero los Estados tienen derecho a no aceptar el procedimiento de investigación en el momento de la ratificación o adhesión. Tres Estados se han acogido a esta opción y, al igual que cualquier otro Estado que decida no aceptar este procedimiento en el futuro, podrán aceptar el procedimiento de investigación en cualquier momento.

Antecedentes

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, denominada a veces la Declaración Internacional de Derechos y Garantías Fundamentales de la Mujer, fue aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1979. Los 186 Estados partes que la han ratificado o se han adherido a ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin demora, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Al hacerlo, se comprometen a establecer un marco jurídico apropiado, con sanciones, para crear la igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación contra la mujer en el goce de todos los derechos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. También convienen en adoptar todas las medidas apropiadas para modificar las modalidades de conducta sociales y culturales de mujeres y hombres a fin de eliminar los prejuicios, las costumbres y otras prácticas basadas en ideas de superioridad o inferioridad de cualquiera de los sexos o en ideas estereotipadas sobre las funciones de los sexos.

La Convención se negoció en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y en la tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La naturaleza del órgano que estaría encargado de vigilar su aplicación fue objeto de prolongados debates, pero no así los medios por los cuales este órgano llevaría a cabo esa

función. Cuando las negociaciones llegaron a su conclusión, las delegaciones acordaron que se estableciese, con arreglo a la Convención, un órgano de expertos, similar a los creados en virtud de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a fin de considerar el progreso realizado por los Estados partes en la aplicación de la Convención. Si bien se sugirió la posibilidad de que el Comité estuviera facultado para considerar peticiones individuales de denuncia de violaciones de la Convención, sus autores optaron por un sistema de informes periódicos que presentarían los Estados partes al Comité como único medio de vigilancia.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer comenzó su labor en 1982, centrándose al principio en la elaboración de sus métodos de trabajo y, en particular, el sistema de presentación de informes. El Comité recibió considerable apoyo de organizaciones no gubernamentales de mujeres, incluso a nivel nacional, que lo alentaron a interpretar la Convención y el papel del Comité en términos amplios a fin de acelerar su aplicación sobre el terreno. El Comité elaboró un sistema inclusivo de presentación de informes inclusivo y formuló útiles recomendaciones generales sobre determinados artículos o temas transversales de la Convención en las que se indicaban las medidas que debían adoptar los Estados partes a fin de cumplir sus obligaciones sustantivas con arreglo al tratado. El Comité también reflexionó sobre otros posibles mecanismos que pudieran fomentar la aplicación y llegó a la conclusión de que un procedimiento de peticiones individuales ampliaría su capacidad para asistir a los Estados partes a cumplir sus obligaciones.

El período anterior a la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena (Austria) en 1993, se caracterizó por una acción concertada por parte de activistas defensores de los derechos humanos de la mujer encaminada a garantizar que la mujer pudiera gozar de manera efectiva de todos sus derechos humanos. Unidos bajo el lema de campaña “Los derechos de la mujer son derechos humanos”, pedían el fortalecimiento de los mecanismos internacionales relacionados con los derechos de la mujer, incluida la adición de un “derecho de petición” a la Convención. Su activismo se vio bien recompensado y así el documento final de la Conferencia, la Declaración y Programa de Acción de Viena, recomendó que se examinara la posibilidad de introducir el derecho de petición en la Convención. En 1994 un grupo independiente de expertos se reunió en Maastricht (Países Bajos) y preparó un proyecto de protocolo (el “proyecto de Maastricht”), que contenía tanto un procedimiento de petición individual como un procedimiento de investigación. En el período de sesiones de enero de 1995 del Comité, Silvia Cartwright, uno de los miembros del Comité que había participado en el grupo de expertos de Maastricht, presentó ese proyecto al Comité.

El Comité estudió cuidadosamente el proyecto de Maastricht y convino en adoptar la “Sugerencia 7”, que contenía elementos que, a su juicio, debían incluirse en cualquier protocolo futuro. La Sugerencia 7 se presentó a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su período de sesiones de 1995. La Comisión recomendó que el Consejo Económico y Social pidiera al Secretario General que solicitase las opiniones de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales y otras entidades sobre un protocolo facultativo, así como sobre su viabilidad, y que estableciera un grupo de trabajo de composición abierta que celebrara una reunión paralela al período de sesiones de 1996 a fin de examinar la cuestión. Entre tanto, en el otoño de 1995, el documento final de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, expresó su apoyo a la preparación del protocolo.

En marzo de 1996, el grupo de trabajo de composición abierta de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para estudiar el protocolo facultativo celebró su primer período de sesiones. Las deliberaciones fueron lentas, pero el grupo de trabajo recomendó que se renovara su mandato y que el Secretario General solicitara opiniones adicionales de los gobiernos y otras entidades sobre la idea de un protocolo facultativo, y que presentara un resumen comparativo de los procedimientos existentes para la presentación de comunicaciones y para realizar investigaciones. En su segundo período de sesiones, celebrado en 1997, el grupo de trabajo examinó un proyecto de protocolo preparado por la presidencia sobre la base de las opiniones presentadas por los gobiernos por escrito y resumidas en el informe del Secretario General, y los debates celebrados durante el período de sesiones de 1996. El proyecto constituyó la base de las negociaciones durante los períodos de sesiones del grupo de trabajo de 1997, 1998 y 1999. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer aprobó por consenso el texto definitivo el 11 de marzo de 1999, y lo transmitió a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, para su aprobación. El 6 de octubre de 1999, la Asamblea aprobó el Protocolo Facultativo sin remisión a la Tercera Comisión.

Contenido del Protocolo Facultativo

El Protocolo Facultativo proporciona al Comité otros dos procedimientos para alentar a los Estados partes a que den cumplimiento a la Convención: un procedimiento de presentación de “comunicaciones” o peticiones y un procedimiento de investigación. A diferencia de instrumentos anteriores y posteriores de naturaleza similar, no contiene ningún procedimiento para la presentación de reclamaciones entre Estados.

El procedimiento de peticiones puede ser utilizado únicamente por personas o grupos de personas que aleguen haber sido víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención por un Estado parte en la Convención o en el Protocolo Facultativo. Las propias víctimas deben presentar la petición o pueden consentir en que se presente en su nombre. También es posible presentar peticiones en nombre de víctimas sin su consentimiento, siempre que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento. Además, las peticiones deben reunir varios requisitos de admisibilidad: deben presentarse por escrito y no ser anónimas; no pueden referirse a un asunto que ya haya sido examinado por el Comité o que esté siendo examinado con arreglo a cualquier otro procedimiento internacional similar; deben ser compatibles con los derechos contenidos en la Convención y estar bien fundadas y suficientemente sustanciadas y no constituir un abuso del derecho a presentar una petición; por último, deben referirse a hechos ocurridos después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado parte o a hechos que continúen produciéndose. Y, lo que es más importante y pone de relieve el hecho de que el procedimiento se centra en las medidas que los Estados deben haber puesto en práctica a nivel nacional para dar cumplimiento a la Convención, los peticionarios deben agotar todos los recursos de la jurisdicción interna, si están disponibles y son eficaces, antes de llevar su reclamación ante el Comité.

El Comité considera tanto la admisibilidad como el fondo de las peticiones en reuniones cerradas sobre la base de la información proporcionada por el peticionario y por el Estado parte. Esta información se facilita a ambas partes. El Protocolo Facultativo autoriza al Comité a dirigir al Estado parte una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima de la presunta violación. Cuando se ordena la adopción de esas medidas, ello no implica juicio sobre el fondo de la petición. Tras el examen, el Comité transmite sus opiniones sobre la petición y sus recomendaciones a las partes. El Estado está obligado a responder al Comité sobre las medidas adoptadas para poner en práctica dichas recomendaciones en un plazo de seis

meses. El Comité también está facultado para pedir información complementaria, y que se haga constar dicha información en el informe siguiente del Estado parte con arreglo al procedimiento de presentación de informes previsto en la Convención.

En cuanto al procedimiento de investigación, el Comité tiene derecho a pedir a un Estado parte que coopere en el examen de información fidedigna que reciba el Comité y que indique que ese Estado ha cometido violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Para ello, el Comité puede designar a uno o más de sus miembros para que realicen una investigación e informen con carácter urgente al Comité; esta investigación podrá incluir una visita al territorio del Estado cuando este dé su consentimiento. El resultado de la investigación se transmite al Estado parte, que tiene seis meses para responder; el Comité también está facultado para pedir información complementaria adicional. El procedimiento es de carácter confidencial en todas sus etapas y se procura obtener en todo momento la cooperación del Estado. Los Estados tienen derecho a no aceptar el procedimiento de investigación en el momento de ratificar el Protocolo Facultativo o de adherirse a este. Hasta la fecha, solo Bangladesh, Belice y Colombia han optado por la no aceptación.

Además de proporcionar al Comité nuevos procedimientos, el Protocolo Facultativo incluye varios elementos innovadores que han sido emulados en instrumentos posteriores. En virtud del artículo 11, los Estados partes deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las personas que recurran a estos procedimientos no se vean sujetas a intimidación o malos tratos como consecuencia de ello. En virtud del artículo 13, cada Estado parte se compromete a dar amplia difusión al Protocolo Facultativo y a la Convención y a facilitar el acceso a la información sobre las opiniones y recomendaciones del Comité. El artículo 17, en el que se estipula que no se permitirá reserva alguna al Protocolo Facultativo, resultó sumamente controvertido durante su redacción, pero fue aceptado en vista de que se habían hecho muchas reservas, y de gran amplitud, a la Convención.

Labor del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo

El movimiento internacional en pro de los derechos de la mujer recibió la aprobación del Protocolo Facultativo como un triunfo y abrigaba la esperanza de que muchas mujeres se valieran de él. Sin embargo, se han visto defraudados, pues se han presentado muy pocas peticiones y esas pocas han procedido principalmente de un número limitado de Estados, pertenecientes, por lo demás, a un marco regional de derechos humanos.

Hasta el final del 46º período de sesiones del Comité, celebrado en julio de 2010, se han registrado 25 casos desde la entrada en vigor del Protocolo Facultativo. De esos casos, se han decidido 14; se consideró que ocho de ellos eran inadmisibles y se emitieron opiniones en los otros seis. No se ha dado curso a tres casos y otros ocho están pendientes. Los casos que se han decidido se refieren a ocho Estados, todos ellos, salvo uno, miembros del Consejo de Europa y todas las peticiones, con una excepción, fueron presentadas por personas o en nombre de personas residentes en un Estado miembro del Consejo de Europa. Hasta la fecha se ha realizado solo una investigación, la de los asesinatos sistemáticos de mujeres en Ciudad de Juárez (México).

Pese al uso limitado del Protocolo Facultativo, las opiniones del Comité sobre las peticiones presentadas y los resultados de la investigación han versado sobre importantes cuestiones relativas a los derechos de la mujer. Tres guardaban relación con la violencia doméstica (dos de ellos, ataques con consecuencias fatales por hombres contra sus

parejas); otro se refería a la esterilización forzada, en tanto que otros guardaban relación con posibles casos de trata de seres humanos, discriminación respecto del apellido y títulos de nobleza, obligaciones financieras en casos de divorcio, prestaciones de pensión y discriminación en el lugar de trabajo. Las opiniones emitidas con respecto a peticiones y las recomendaciones derivadas de la investigación también han ejercido una extraordinaria influencia en la creación de jurisprudencia sobre los derechos humanos de la mujer, en particular en los tribunales regionales de derechos humanos. En *Opuz c. Turquía*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se basó en las opiniones del Comité para decidir que Turquía había incumplido el Convenio Europeo de Derechos Humanos al no proteger a la demandante y su madre de los violentos ataques de su cónyuge, que implicaron, eventualmente, el asesinato de la madre. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se basó en la investigación realizada por el Comité sobre la desaparición y asesinato de jóvenes mujeres de Ciudad de Juárez (México), así como en sus opiniones sobre las peticiones en el caso *González Banda y Otras c. México* (el caso “Campo Algodonero”) al decidir que México había violado los derechos, en virtud de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, de tres mujeres que habían desaparecido y fueron torturadas y asesinadas. La Corte también llegó a la conclusión de que los derechos de las madres enunciados en la Convención también habían sido violados. En su decisión, la Corte reconoció que los actos de violencia contra mujeres que habían venido ocurriendo en Juárez desde 1993 constituían una violación estructural de los derechos humanos de la cual el Estado era responsable y ordenó indemnizaciones, incluidas medidas de no repetición, reconocimiento y medidas concretas en relación con los casos ocurridos desde 1993.

Conclusión

La rápida negociación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es testimonio de la influencia y tenacidad del movimiento mundial en pro de los derechos humanos de la mujer, que hizo campaña para el fortalecimiento de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas dedicados específicamente a la mujer. También es testimonio del compromiso del Comité y de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de hacer plasmarse en realidad la retórica de esta campaña. Se han cumplido poco más de 10 años desde la aprobación del Protocolo Facultativo, de manera que no debe sorprender que haya habido relativamente pocas peticiones e investigaciones. En el caso de las peticiones, los peticionarios deben agotar los recursos de la jurisdicción interna y eso normalmente lleva tiempo. Con todo, es preciso señalar que la labor del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo ha versado sobre cuestiones que están en el centro mismo de los derechos humanos de la mujer, y que el Comité ha abordado estas cuestiones de manera dinámica y con sensibilidad a las cuestiones de género. La influencia de su labor ha sido muy significativa tanto a nivel nacional como en los tribunales internacionales. No cabe duda de que en los próximos años se presentarán más peticiones, lo cual dará al Comité la oportunidad de aportar una contribución aún mayor a la jurisprudencia internacional sobre los derechos humanos de la mujer.

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

[Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial](#), Nueva York, 7 de marzo de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 660, pág. 195.

[Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), Nueva York, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, pág. 171 y vol. 1057, pág. 407.

[Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), Nueva York, 18 de diciembre de 1979, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1249, pág. 13.

B. Jurisprudencia

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, [Opuz c. Turquía, sentencia de 9 de junio de 2009, demanda núm. 33401/02](#).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, [González Banda y otras \(“Campo Algodonero”\) c. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C núm. 205](#).

C. Documentos

Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 25 de junio de 1993 ([A/CONF.157/23](#)).

Nota del Grupo de Expertos sobre la aprobación de un protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, “protocolo Opcional de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW/C/1995/WG.I/WP.1, 8 de noviembre de 1994).

Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre su 14º período de sesiones, 16 de enero a 3 de febrero de 1995, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento núm. 38* ([A/50/38](#)).

Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 ([A/CONF.177/20/Rev.1](#)).

[Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, resolución 1, de 15 de septiembre de 1995](#) (Declaración y Plataforma de Acción de Beijing).

Informe del Secretario General, “Elaboración de un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” ([E/CN.6/1996/10, 10 de enero de 1996](#)).

The Optional Protocol: Text and Materials, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.00.IV.2, 2000.

Las decisiones y opiniones sobre las comunicaciones y los informes sobre las investigaciones adoptadas y emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pueden consultarse en la ciberpágina oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www2.ohchr.org/english/law/jurisprudence.htm> (decisiones y opiniones) y http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/inquiry_procedure.htm (procedimientos de investigación).