



**EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS
DE LAS NACIONES UNIDAS**

2



Existen numerosos mecanismos y formas de acceso en las Naciones Unidas. En este capítulo se examinan los mecanismos más relevantes para las mujeres, en particular:

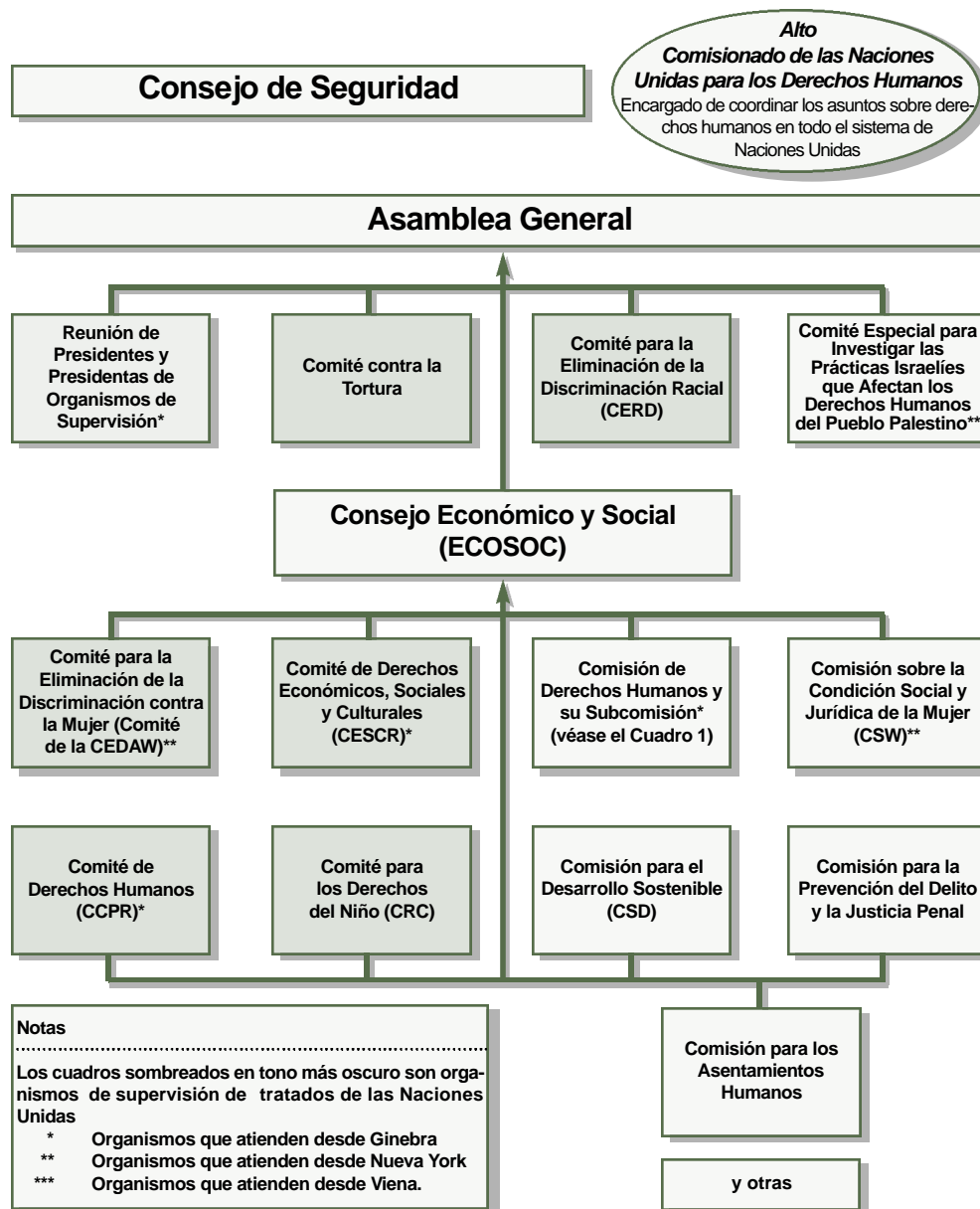
- los procedimientos de queja individual, los procedimientos de supervisión y las quejas interestatales fundamentadas en tratados de las Naciones Unidas (en especial los del Comité de Derechos Humanos, organismo encargado de supervisar el cumplimiento del PIDCP);
- los procedimientos de supervisión de las Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo (en particular los de la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer);
- el procedimiento de supervisión y presentación de informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), entidad encargada de supervisar el cumplimiento de la Convención de la Mujer;
- el Procedimiento 1503 para presentar quejas directamente ante la ONU;
- los procedimientos de queja de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- los mecanismos para presentar comunicaciones individuales ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer;
- los mecanismos de presentación de informes específicos de género ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

Existen casos en que el individuo tiene derecho a presentar su queja sobre una violación de los derechos humanos directamente ante organismos especializados, establecidos mediante las convenciones sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. En la actualidad, tres de estos comités admiten procedimientos de queja individual:

- el Comité de Derechos Humanos, según el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (desde 1977);
- el Comité para la Eliminación de la Discriminación

Los Derechos Humanos en el Sistema de las Naciones Unidas

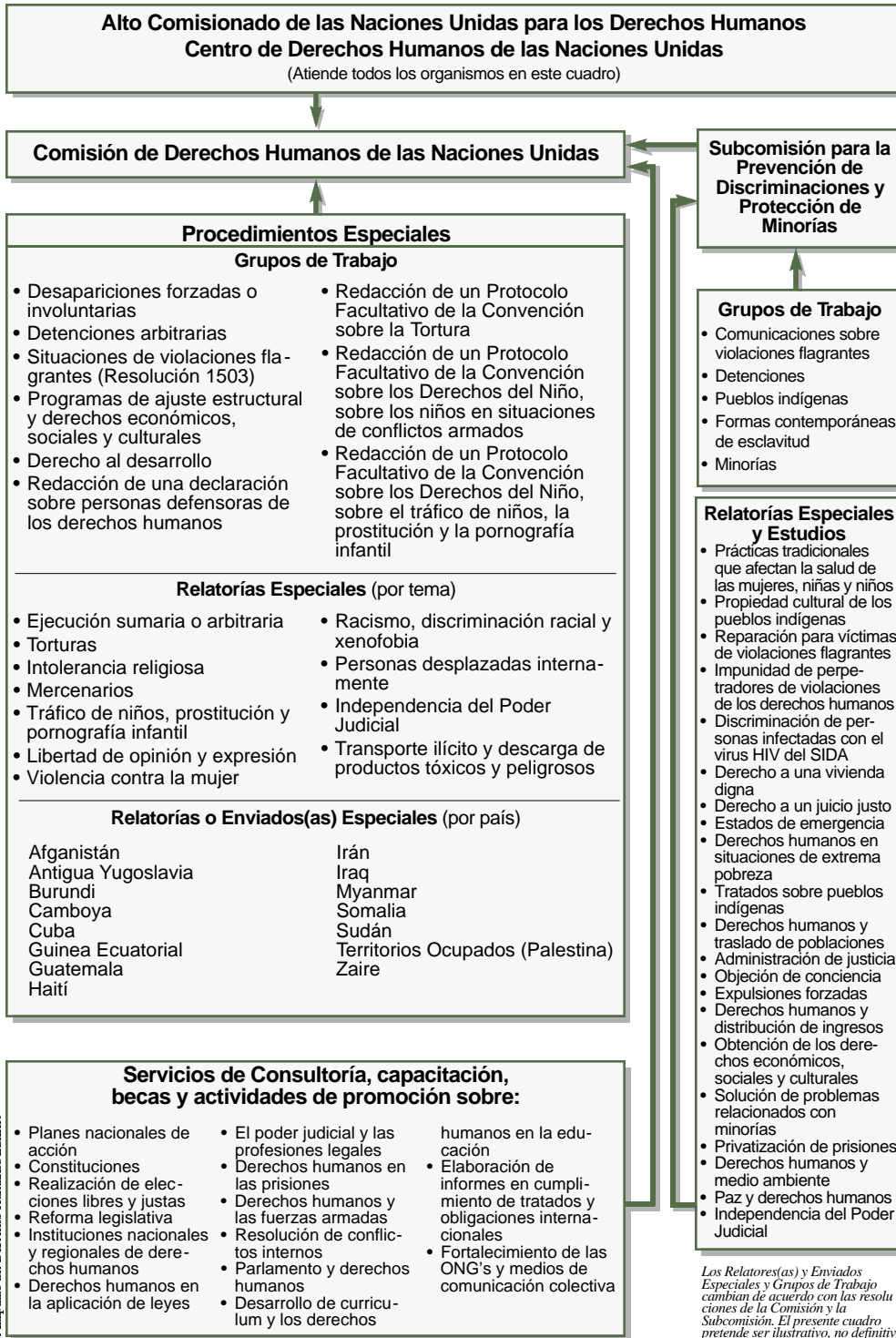


Adaptado de: Derechos Humanos/Internet

Agencias especializadas de la ONU y otros organismos, (todas con determinado grado de interés y responsabilidad en el campo de los derechos humanos) entre las cuales se encuentran:
 Organización Internacional del Trabajo (OIT): Derechos sindicales, trabajo infantil, trabajos forzados y los derechos laborales en general
 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Derecho a la educación, educación sobre derechos humanos
 Organización Mundial de la Salud (OMS): Derecho a la salud, incluyendo lo concerniente al virus HIV/SIDA
 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD):

Derecho al desarrollo
 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): Derecho al alimento
 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): Derechos del niño
 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Derechos de las personas refugiadas y desplazadas
 Instituciones de Bretton Woods, entre ellas el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para realizar evaluaciones de impacto en los derechos humanos

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y sus Subcomisiones



Adaptado de: Derechos Humanos/Internet

Los Relatores(as) y Enviados Especiales y Grupos de Trabajo cambian de acuerdo con las resoluciones de la Comisión y la Subcomisión. El presente cuadro pretende ser ilustrativo, no definitivo.

Racial (CERD), según el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (desde 1982);

- el Comité contra la Tortura y Otras Formas de Trato Cruel, Inhumano y Degradante (desde 1988).

Todos estos procedimientos dependen de que los Estados partes reconozcan la competencia del organismo especializado para escuchar quejas individuales. El procedimiento de queja individual del CERD ha sido el menos utilizado, en tanto el del PIDCP ha resultado el más notorio y eficaz entre los procedimientos de queja administrados por los organismos de supervisión de tratados sobre derechos humanos; desde que el Protocolo Facultativo entró en vigor, en marzo de 1976, más de 500 casos se han registrado mediante este procedimiento.

Grupos y personas defensoras de los derechos de las mujeres pueden explorar la posibilidad de presentar reclamos individuales según cada procedimiento disponible; es decir, siempre y cuando el tema de su queja tenga cabida dentro de algún procedimiento aceptado por el Estado. Por ejemplo, a pesar de que el CERD no abarca los derechos humanos de las mujeres en particular, muchas de las violaciones de los derechos que las mujeres experimentan se relacionan tanto con el género como con la discriminación racial. De manera similar, aunque en la Convención contra la Tortura no se menciona el aspecto de género en forma explícita, los incidentes de violaciones y ataques sexuales, abusos en detención y otros actos pueden constituir torturas u otras formas de tratamiento cruel, inhumano o degradante contra las mujeres. Sin embargo, algunos

de estos procedimientos no se pueden seguir de manera paralela.

En contraste con otras convenciones, el PIDCP prohíbe de manera explícita la discriminación sexual en los artículos 2(1)3 y 26. El Comité de Derechos Humanos ha dado una interpretación amplia a estas disposiciones, al prohibir prácticas estatales cuyos propósitos o efectos resulten en la opresión femenina, independientemente de que los hombres reciban un tratamiento idéntico. Los Estados han mostrado interés en las recomendaciones del Comité con respecto a las violaciones de los derechos de las mujeres y, de hecho, han modificado leyes nacionales como consecuencia de tales observaciones.

El procedimiento para presentar quejas individuales ante cualquiera de estos organismos es similar. Además, todas estas entidades disponen de algún tipo de procedimiento de supervisión y presentación de quejas interestatales. Esta sección se centra en los procedimientos del Comité de Derechos Humanos que, en realidad, son los más utilizados y desarrollados.

Tipo de procedimiento

El Comité dispone de procedimientos para presentar informes estatales y realizar supervisiones por parte de comités, así como para presentar comunicaciones (o quejas) interestatales e individuales.

Disponibilidad del procedimiento

Para poder utilizar el procedimiento de presentación de informes, el Estado en cuestión debe ser parte del PIDCP. En el caso de las quejas interestatales, debe haber aceptado el artículo 41, el cual “reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones

en el sentido de que un Estado parte asegura que otro está incumpliendo con sus obligaciones según el presente Pacto...”.

En el caso de las quejas individuales, el Estado debe haber ratificado el Protocolo Facultativo del PIDCP, el cual “reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones provenientes de individuos sujetos a su jurisdicción quienes aseguran ser víctimas de una violación a manos del Estado Parte”.

Es necesario que las personas hayan sido afectadas directas de una violación del PIDCP. Él o ella no puede solicitar un juicio declaratorio o impugnar una ley nacional en forma abstracta, lo cual significa que el Comité de Derechos Humanos no puede estudiar en abstracto si la legislación del Estado contraviene el PIDCP. En los casos en que la víctima no está en posibilidad de presentar una petición (por ejemplo, si el Estado es responsable de su desaparición), un pariente cercano puede hacerlo. No es necesario que la persona resida en el país, en tanto esté sujeta a su jurisdicción en el momento de la queja. Esto por lo general se interpreta como la necesidad de demostrar que la víctima estuviera presente en el territorio de ese país al momento de la supuesta violación.

Acceso al procedimiento

Procedimientos de supervisión y presentación de informes:

Por lo general, únicamente los Estados partes pueden presentar información para los procedimientos de supervisión y presentación de informes. El Comité puede obtener información proveniente de individuos afectados por una supuesta práctica estatal. Los informes individua-

les deben estar bien documentados, basarse en hechos y evitar ser insustanciales y, de ser posible, mostrar el carácter sistemático de las violaciones de una o varias de las disposiciones del Pacto.

Quejas individuales:

A continuación se enumeran algunos de los requisitos para que el Comité de Derechos Humanos decida si la queja individual es admisible.

1. Es necesario agotar los recursos internos de reparación, a menos que se demuestre que el uso de los mismos implicaría un retardo injustificado.
2. El asunto no puede estar en proceso de investigación o resolución mediante otro procedimiento internacional (artículo 5(2)(a)). El Comité tiende a interpretar este requisito estrictamente en términos de “identidad de las partes con respecto a las quejas presentadas y a los hechos aducidos en favor de ellas”.
3. La comunicación no puede ser anónima, abusiva o incompatible con las disposiciones del PIDCP.
4. Si se demuestra que la supuesta víctima no puede presentar la comunicación, un pariente cercano puede hacerlo en representación suya, siempre y cuando demuestre una conexión lo suficientemente cercana.
5. La violación debe haber ocurrido después de que el Protocolo Facultativo entrara en vigor en el país en cuestión. Sin embargo, si una violación parece tener un efecto continuado desde antes de esa fecha, el Comité podrá considerar la queja.
6. El Comité ha elaborado un modelo de petición para ayudar a las(os)

reclamantes a llenar su solicitud.

Entre la información esencial se debe mencionar:

- el nombre, dirección y nacionalidad de la víctima;
- el nombre, dirección y nacionalidad del peticionario de la queja, si fuera otra persona;
- el Estado contra el cual se presenta la queja;
- la (s) disposición (es) de las Partes II y III del PIDCP que han sido violadas;
- las medidas tomadas para agotar los recursos de la jurisdicción interna para obtener reparación;
- una declaración en que se indique si otro organismo internacional está conociendo el mismo asunto;
- una descripción detallada de los hechos en que se fundamentan las alegaciones.

El Comité puede solicitar a la persona reclamante o al Estado en cuestión, datos adicionales dentro de un lapso preestablecido. No existe un límite de tiempo para presentar las quejas, aunque en términos generales resulta mejor presentar quejas recientes.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

En la presentación de informes estatales:

El artículo 40 del PIDCP requiere que los Estados presenten informes periódicos sobre sus esfuerzos por cumplir con el mismo, incluyendo la adopción de cualquier medida para hacer efectivos los derechos protegidos mediante el Pacto y cualquier avance en el disfrute de tales derechos. Todo Estado debe presentar

un informe inicial un año después de haber entrado en vigor el Pacto y, posteriormente, con intervalos de cinco años. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos puede solicitar informes adicionales cuando los presentados resulten insuficientes, o cuando surja algún problema.

Un grupo de trabajo del Comité estudia el informe estatal, identifica temas y elabora una lista de preguntas adicionales para el Estado. Luego el organismo analiza el informe en público. En un acto sin carácter judicial, un representante estatal presenta el informe y los miembros del Comité lo cuestionan. La ONU ha insistido en que el Comité no tiene potestad para emitir decisiones para la implementación de las disposiciones del PIDCP en ninguno de los Estados Partes. Más bien, su función es ayudarles a cumplir con las obligaciones adquiridas.

El Comité estudia el informe y luego entrega al Estado sus conclusiones. Asimismo, presenta un informe anual sobre todas sus actividades ante la Asamblea General (a través del ECOSOC).

Aunque ninguna estipulación del PIDCP requiere, en forma explícita, que el Comité considere datos provenientes de fuentes externas, en la práctica acepta información de ONG's y otras fuentes. En ocasiones, los representantes de las agencias especializadas de la ONU y de ONG's han sido invitados a las reuniones públicas del Comité en que se consideran los informes estatales y, en algunos casos, este ha solicitado los comentarios de esas organizaciones.

Las personas defensoras pueden intentar influir en la redacción de los informes sobre sus propios países durante reuniones informales con miem-

bros del Comité, así como brindar sus comentarios sobre las recomendaciones de esos documentos. También pueden emitir sus propios “informes alternativos” extraoficiales sobre la condición de las mujeres en sus países, según el PIDCP, y asistir a las reuniones públicas del Comité. Sin embargo, cabe destacar que el Pacto no obliga al Comité a tomar en consideración las comunicaciones de las ONG’s. Muchas personas defensoras han encontrado que el mejor camino es el de enviar información directamente a miembros del Comité (por ejemplo, aquellos con mayores probabilidades de mostrar una disposición favorable), quienes podrían utilizarla para plantear el tema durante las preguntas al representante estatal.

En las quejas individuales:

Las quejas individuales deben pasar por tres etapas:

Pre-admisibilidad: La Sección de Comunicaciones del Centro de Derechos Humanos de la ONU examina cuidadosamente las solicitudes para determinar si los temas que la queja plantea se encuentran dentro de la jurisdicción de los instrumentos internacionales pertinentes. La Secretaría registra las solicitudes y las remite a la Relatoría sobre Comunicaciones Nuevas, una dependencia del Comité la cual, de ser necesario, solicita detalles adicionales sobre aspectos de admisibilidad. Una vez que la queja individual se declara admisible en forma preliminar, se remite al Estado, el cual por lo general tarda dos meses en responder. Luego, el peticionario de la comunicación puede exponer sus comentarios sobre la respuesta estatal.

Decisión de admisibilidad o inadmisibilidad: En esta etapa se determina una serie de

aspectos, a saber: si el/la reclamante ha agotado todos los recursos internos de reparación; si ningún organismo regional o internacional está investigando el reclamo; si este tiene suficiente sustento; y si es compatible con los derechos protegidos por cualquiera de los instrumentos internacionales aplicables. Un grupo de trabajo del Comité, conformado por al menos cinco miembros, se reúne una semana antes de cada sesión y puede declarar admisible el caso, en tanto la decisión sea unánime. De lo contrario, el Comité en su conjunto debe considerar la cuestión de la admisibilidad. Si la decisión fuera contraria al/a la peticionario(a), puede solicitar que se revise la decisión.

Consideración del fondo del caso una vez declarado admisible: Una vez que un caso ha sido declarado admisible, el Estado en cuestión tiene la oportunidad de explicar el problema y proponer los posibles arreglos (artículo 4(2) del Protocolo). Para ello cuenta con seis meses, mientras que el demandante tiene seis semanas para responder a la comunicación gubernamental. Los documentos relacionados con las quejas individuales son confidenciales y las comunicaciones consideradas según el Protocolo Facultativo se examinan en reuniones a puerta cerrada (artículo 5(3) del Protocolo). El Comité toma una decisión después de analizar todas las comunicaciones, la envía al Estado y al reclamante y se hace del conocimiento público (artículo 5(4) del Protocolo). El Protocolo no contempla la realización de audiencias públicas o investigaciones *in situ* y el Comité no tiene el mandato para facilitar arreglos entre las partes.

En este proceso las personas defensoras pueden jugar un importante papel: desde tomar la decisión de proceder con

una queja individual, hasta enviar comunicaciones sobre la queja al Comité, presentar sus comentarios sobre la decisión final y supervisar la respuesta estatal con respecto a las observaciones del Comité.

En las quejas interestatales:

El Comité también considera las comunicaciones estatales sobre el incumplimiento de otros Estados en sus compromisos asumidos en el PIDCP (artículo 41). Casi 44 países han aceptado el procedimiento, pero hasta la fecha no se han presentado este tipo de quejas. Si un Estado Parte considera que otro ha violado el Pacto, puede presentar una comunicación en ese sentido. El Estado que recibe la queja debe responder dentro de un período de tres meses. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas partes, cualquiera de ellas puede referirlo al Comité de Derechos Humanos, haciéndolo saber antes a ese organismo y al otro país.

En este caso, la función primordial del Comité es impulsar una solución rápida y conciliatoria. Durante sus sesiones a puerta cerrada, el Comité puede solicitar a las partes mayores detalles y debe presentar un informe durante los doce meses siguientes al inicio de su participación. Los documentos relacionados con las quejas interestatales son confidenciales. De no llegarse a un arreglo, el Comité puede nombrar una comisión conciliadora *ad hoc*.

Mecanismos de reparación

El Comité no emite resoluciones vinculantes, sino simples recomendaciones (denominadas “opiniones”). Además, los miembros de ese organismo pueden incluir un resumen de sus opiniones individuales. Según las nuevas medidas adoptadas en 1990, cuando el Comité

encuentra una violación al Pacto debe dar al Estado un lapso de 180 días para que le informe qué medidas ha tomado con respecto al caso. En su informe anual, el Comité enumera los Estados que no han remediado el caso.

El Comité también cuenta con una Relatoría Especial para dar seguimiento a sus opiniones, a fin de recomendar acciones cuando la víctima considera que el Estado no ha ofrecido un mecanismo de reparación adecuado. Dicha Relatoría se puede comunicar directamente con el Estado y la víctima. Con el fin de hacer más visibles las actividades de seguimiento, el Comité de Derechos Humanos incluye un resumen de las mismas en su informe anual.

Sopesando las ventajas y desventajas

Ventajas:

El procedimiento de queja individual del Protocolo Facultativo constituye uno de los mayores logros del PIDCP. Dicho mecanismo permite que el individuo presente su queja directamente ante el Comité. Resulta más apropiado para violaciones flagrantes y atroces, en las cuales las personas defensoras desean provocar un impacto político, pero no tanto cuando se busca un mecanismo de reparación para un problema inmediato. Las revisiones hechas en 1990 a los procedimientos de cumplimiento, y en particular la creación de una Relatoría Especial para el Seguimiento de Opiniones, han incrementado la eficacia del procedimiento de queja, lo cual se refleja en un aumento en el número de casos.

El mecanismo de presentación de informes también ha demostrado tener ventajas en muchos casos, entre las cuales cabe destacar: los informes periódicos presentados por los Estados Partes

así como los informes, decisiones formales y documentos oficiales elaborados por el Comité que se hacen del conocimiento público; aunque algunos Estados se han atrasado con sus requisitos de presentación de informes, muchos han cumplido. Por su misma naturaleza, estos requerimientos obligan a los Estados a abordar temas sobre derechos humanos (y los obligan al menos a intentar justificar los problemas); en la práctica, es posible que miembros individuales del Comité dependan considerablemente de las ONG's, al analizar los informes estatales; por último, el mecanismo de presentación de informes ha estimulado a algunos Estados a adaptar sus leyes para cumplir con el Pacto.

Las personas defensoras de los derechos de las mujeres a menudo han encontrado en el Comité, inicialmente, la suficiente receptividad hacia sus demandas. Ese organismo utiliza una definición bastante amplia del término discriminación, dentro de la cual analiza si las mujeres están en desventaja por causas de género, y no en términos de si reciben un tratamiento igual al de los hombres.

Desventajas:

El procedimiento de queja individual es arduo y prolongado. Así, el proceso para determinar la admisibilidad puede tomar hasta un año y el proceso para determinar el fondo de un caso puede prolongarse hasta tres. No obstante, en el transcurso de los procedimientos, el Comité puede ordenar medidas urgentes (por ejemplo hacer recomendaciones para evitar ejecuciones y expulsiones inminentes). Sin embargo, no es un tribunal con poder suficiente para emitir decisiones vinculantes en casos de quejas individuales.

El Comité ha sido conservador al analizar quejas individuales. En el momento de considerar si ha ocurrido una violación individual, por lo general se remite al fallo de las autoridades nacionales en áreas de su competencia (en las cuales el Estado ha evaluado ya la situación). Los Estados tienen una excusa para mantener el *status quo* cuando el Comité rechaza la queja, aunque la negativa sea solo por razones de admisibilidad técnica y no por el fondo.

Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo

Gran parte del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se lleva a cabo a través de Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo. El uso de estos mecanismos permite contar con informes puntuales e inmediatos sobre diversas situaciones, así como abordar reclamos individuales y sugerir acciones para mejorar el respeto por los derechos humanos. Las Relatorías Especiales y Grupos de Trabajo pueden resultar sumamente efectivos para llamar la atención de la comunidad internacional sobre estos temas. A su vez, mediante sus informaciones y comentarios, las ONG's desempeñan, con frecuencia, un papel importante en la labor de las relatorías especiales y grupos de trabajo.

Las relatorías especiales son asignadas a Estados con situaciones de derechos humanos de particular urgencia. Además, se han establecido mandatos por tema para investigar y preparar informes sobre violaciones graves, donde quiera que se presenten, incluyendo la práctica de ejecuciones arbitrarias (1982), tortura (1985), intolerancia religiosa (1986) y los derechos del niño (1990).

Funcionamiento del procedimiento de queja

Los pasos “comunes” del sistema

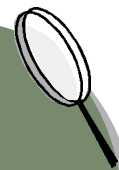
Paso 1 Sometimiento



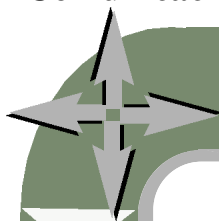
Sometimiento de la queja o solicitud de investigación

Paso 2 Investigación

Investigación y análisis de casos por parte de expertos en derechos humanos (por lo general en comisiones y comités de derechos humanos, entre otros).



Paso 3 Comunicación



Comunicación con el Estado acusado para escuchar su versión

Paso 4 Negociación

Aporte de ONG (no siempre disponible)

Intentos de llegar a un arreglo amistoso



Paso 5 Determinación



Un organismo de derechos humanos determina si ha ocurrido una violación de los derechos humanos y si el Estado (u otro organismo) es responsable

Si se determina que no ha ocurrido ninguna violación, el caso se cierra

Si se determina que ha ocurrido una violación, el caso requiere una resolución

Paso 6 Fallo

En el caso de que haya ocurrido una violación de los derechos humanos, la declaratoria del fallo puede resultar en:

- una recomendación no vinculante, o
- un fallo vinculante



En marzo de 1994, la Comisión de Derechos Humanos nombró a Radhika Coomaraswamy *Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, incluyendo sus causas y consecuencias*. Su mandato abarca la recolección y análisis de amplia información, así como la recomendación de medidas orientadas a eliminar la violencia a nivel nacional, regional e internacional. Dicho mandato abarca tres aspectos:

1. Obtener información sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, de fuentes como Estados, organismos de supervisión de tratados, agencias especializadas e intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales y generar una respuesta eficaz ante esa información;
2. Recomendar medidas a nivel regional, nacional e internacional dirigidas a eliminar la violencia contra las mujeres y sus causas, así como a remediar sus consecuencias;
3. Trabajar de cerca con otras relatorías especiales, enviados(as) especiales, grupos de trabajo y expertos(as) independientes de la Comisión de Derechos Humanos.

La Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer ya ha llevado a cabo investigaciones en muchos países y ha estudiado informaciones presentadas tanto por los Estados como por las ONG's. Un informe preliminar presentado en 1994 por la Sra. Coomaraswamy se centró en tres áreas de preocupación en las cuales las mujeres son particularmente vulnerables: en la familia (incluyendo la violencia doméstica, las prácticas tradicionales y el infanticidio); en la comunidad (incluyendo violaciones y ataques sexuales, la violencia comercial en casos de tráfico de mujeres,

explotación laboral, trabajadoras migrantes, entre otros); y por parte del Estado (incluyendo la violencia contra mujeres detenidas, refugiadas y en situaciones de conflictos armados). La labor de la Relatora Especial ha incrementado la visión con respecto a la violencia contra las mujeres.

Las ONG's e individuos deben presentar la información sobre problemas de derechos humanos ante la Relatoría Especial que investigue el tema específico. Tal información puede enviarse a las relatorías, a la atención del Centro de Derechos Humanos (con la dirección de esa entidad). Con el fin de que se incluya en el informe anual de la relatoría, la información debe presentarse a finales de octubre de cada año. Asimismo, si se programara la visita de un(a) relator(a) a un país determinado, (con el consentimiento estatal), las ONG's podrían invitarle a sus oficinas para compartir las pruebas que tengan sobre abusos de los derechos humanos.

Los Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, en su mayor parte establecidos sobre bases temáticas, estudian las formas de fortalecer los mecanismos existentes y discuten posibles aclaraciones de normas y mecanismos. De particular importancia para los derechos humanos de las mujeres son el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas y el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias.

Durante 1996, los Grupos de Trabajo lucharon por la adopción de una declaración sobre los derechos y responsabilidades de los individuos, grupos y órganos de la sociedad, con el fin de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos. También

Grupos de Trabajo y Relatorías Especiales: Áreas de Interés (hasta mayo, 1997)

Grupos de Trabajo

- Desapariciones
- Detenciones arbitrarias
- Situaciones de violaciones flagrantes (Resolución 1503)
- Derecho al desarrollo
- Redacción de una Declaración sobre personas defensoras de los derechos humanos
- Redacción de un Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura
- Redacción de una Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas
- Redacción de un Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la situación de los niños en conflictos armados
- Redacción de las directrices de un Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil
- Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos

Relatorías Especiales: por Tema

- Ejecución sumaria o arbitraria
- Torturas
- Intolerancia religiosa
- Mercenarios
- Venta de niños, prostitución y pornografía infantil
- Libertad de opinión y expresión
- Violencia contra la mujer
- Racismo, discriminación racial y xenofobia
- Personas desplazadas internamente
- Independencia del Poder Judicial
- Efectos del transporte ilícito y descarga de productos tóxicos y peligrosos sobre el disfrute de los derechos humanos

Relatorías Especiales: por País

Afganistán	Iraq
Antigua Yugoslavia	Myanmar
Burundi	Somalia
Camboya	Sudán
Cuba	Territorios Ocupados (Palestina)
Guinea Ecuatorial	Zaire
Guatemala	
Haití	
Irán	

**SINOPSIS DEL
MECANISMO**
EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU
QUÉ ABARCA

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

**DE INTERÉS PARA
LAS MUJERES**

El PIDCP prohíbe la discriminación sexual y el Comité de Derechos Humanos ha interpretado esto en términos amplios.

**TIPO DE
PROCEDIMIENTO**

El Comité supervisa violaciones de los derechos humanos y presenta sus informes ante los Estados miembros de la ONU. También sirve como un foro para la comunicación, en el cual Estados e individuos pueden presentar sus quejas.

**DISPONIBILIDAD
DEL PROCEDIMIENTO**

Para el estudio de quejas individuales, los Estados participantes deben ser parte del PIDCP y haber ratificado el Protocolo Facultativo del mismo.

**REQUISITOS
DE ADMISIBILIDAD**

Los Estados deben reconocer de manera explícita la competencia del Comité para aceptar y considerar quejas formales entre Estados.

Este organismo sólo puede aceptar quejas individuales cuando el Estado ha ratificado el Protocolo Facultativo.

Sólo los Estados ratificantes y las ONG's legalmente reconocidas pueden presentar información dentro de los procedimientos de supervisión y presentación de informes. El Comité puede considerar información proveniente de personas afectadas por una supuesta práctica estatal.

**PROCEDIMIENTOS Y
FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA**

Para los procedimientos de supervisión y presentación de informes: Los Estados deben presentar informes periódicos sobre sus esfuerzos por cumplir con el PIDCP. Un grupo de trabajo estudia el informe en forma inicial; luego el Comité lo analiza en público y presenta su propio informe al Estado en cuestión y a la Asamblea General, a través del Consejo Económico y Social.

continúa

SINOPSIS...

EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

Para las quejas individuales: El Centro de Derechos Humanos selecciona las solicitudes y las remite a la Relatoría Especial de Comunicaciones Nuevas, que es una dependencia del Comité. La queja es enviada al Estado involucrado en espera de su respuesta. Luego, el reclamante tiene seis semanas para contestar la respuesta estatal. El Comité toma una decisión con base en el análisis de todas las comunicaciones.

Para quejas interestatales: El Estado reclamante debe enviar una comunicación al Estado de la supuesta violación, el cual a su vez debe responder. El Comité intenta facilitar una solución amistosa, después de lo cual emite un informe.

PAPEL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS

Algunas veces el Comité invita a las ONG's a comentar los informes. Las personas defensoras pueden ejercer influencia sobre la redacción de los informes de sus propios países y brindar sus comentarios sobre las recomendaciones del Comité.

MECANISMOS DE REPARACIÓN

El Comité emite recomendaciones. Cuando se presenta una violación, el Estado cuenta con un plazo de 180 días para informar a ese organismo sobre las acciones que ha tomado para remediar tal violación.

El Comité cuenta con una Relatoría Especial para el Seguimiento de Decisiones, la cual se encarga de recomendar acciones cuando el Estado no brinda un mecanismo de reparación adecuado.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Muchos de los informes y decisiones formales se hacen del conocimiento público.

El procedimiento de presentación de informes obliga a los Estados a involucrarse en temas sobre derechos humanos. A menudo, miembros del Comité delegan en las ONG's el análisis de los informes. Mediante el mecanismo de queja individual, el Centro de Derechos Humanos admite ciertas quejas individuales, dando de esta forma a las personas particulares un papel formal.

redactaron un protocolo facultativo para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, sobre las visitas a las cárceles u otros lugares de detención, y redactaron un Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación infantil en conflictos armados. Además, están trabajando en las directrices de un posible protocolo facultativo para la Convención sobre los Derechos del Niño, concierne a la venta de niños y niñas y a la prostitución y la pornografía infantil.

Las organizaciones no gubernamentales e individuos pueden enviar su información para los Grupos de Trabajo a la atención del Centro para los Derechos Humanos. Con el fin de que se incluya en el informe anual del grupo de trabajo, debe ser presentada a finales de agosto.

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

La Asamblea General de la ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, también llamada “la Convención de la Mujer”) en diciembre de 1979. Este tratado entró en vigor en setiembre de 1981. A pesar de que más de 150 países han suscrito el documento, muchos lo han hecho en forma condicional, al introducir una serie de reservas sobre disposiciones específicas. De hecho, algunas objeciones socavan el propósito mismo de la Convención, a pesar de que esta prohíbe la adopción de reservas que resulten “incompatibles con (su) objeto y fin” (artículo 28(2)).

La Convención de la Mujer busca

eliminar la discriminación experimentada por las mujeres, la cual define en términos amplios de la siguiente manera:

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

El aspecto más importante de esta disposición es que se aplica tanto a la discriminación intencional como a los actos que tienen un efecto discriminatorio. A diferencia de otros tratados, la Convención de la Mujer exige la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y no sólo las de “discriminación sexual”. En otras palabras, en lugar de demandar una neutralidad de género (es decir, un trato igualitario para hombres y mujeres) la Convención prohíbe cualquier práctica que perpetúe la desigualdad de las mujeres. Por ejemplo, el artículo 3 obliga a los Estados a:

...asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en condiciones de igualdad con el hombre.

Como señala Rebecca Cook (Cook, 1994), tanto en términos de los medios como de los resultados, según la Convención de la Mujer los Estados asumen

...obligaciones de actuar según medios específicos por el logro de metas a las que se aspire y obligaciones, con el fin de alcanzar resultados por cualquier medio que se

determine sea apropiado. (Artículo 2).

Los medios que se precisan en el artículo 2 obligan a los Estados a:

- incluir el principio de igualdad entre hombres y mujeres en sus constituciones nacionales u otras legislaciones apropiadas, si ello aún no se ha hecho, y asegurar, mediante leyes y otros medios, la aplicación práctica de ese principio;
- adoptar medidas legislativas y de otra índole que resulten adecuadas, incluyendo la imposición de sanciones cuando sea conveniente, a fin de prohibir la discriminación contra las mujeres;
- establecer protección legal de los derechos de las mujeres sobre una base de igualdad con los hombres y asegurar, mediante tribunales nacionales y otras instituciones públicas competentes, una protección efectiva ante cualquier acto de discriminación contra las mujeres;
- abstenerse de cualquier práctica discriminatoria contra las mujeres y asegurarse de que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con sus obligaciones;
- tomar las medidas apropiadas, incluyendo la promulgación de leyes, para modificar o abolir leyes, regulaciones, costumbres y prácticas existentes que se traduzcan en actos discriminatorios contra las mujeres;
- revocar todas las disposiciones penales que se traduzcan en actos de discriminación contra las mujeres.

El Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se creó para supervisar el cumplimiento de la Convención de la Mujer. Está compuesto

por 23 expertos(as) en los campos que abarca dicha Convención, quienes son elegidos(as) por los Estados partes en la Convención para trabajar a título personal por períodos de cuatro años.

A diferencia del Comité de Derechos Humanos, el CEDAW no estudia quejas individuales. Algunos analistas argumentan que esta omisión tiene pocas consecuencias, pues el artículo 26 del PIDCP permite al Comité de Derechos Humanos admitir quejas por discriminación sexual. En contraste, el mandato de la Convención de la Mujer puede interpretarse para abarcar más formas de discriminación que el PIDCP. En particular, el artículo 1 de la Convención de la Mujer obliga a los Estados a eliminar todas las formas de discriminación femenina, las cuales el PIDCP por lo general no considera.

Hasta el momento en que se escribió este libro, continuaban los esfuerzos por instituir un protocolo facultativo a la Convención de la Mujer que permitiera conocer quejas individuales, como ocurre en el PIDCP, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el Sistema Interamericano y el Sistema Europeo de Derechos Humanos. Tal protocolo se aplicaría exclusivamente a los Estados partes que ratificaran o se adhirieran al mismo. La principal propuesta, conocida como el “borrador de Maastrich”, facultaría al Comité para: (1) recibir quejas de individuos o grupos que se hayan visto perjudicados como consecuencia del incumplimiento de un Estado con sus obligaciones según la Convención; (2) indagar por su propia iniciativa la situación de un país, tras recibir informaciones sobre un patrón sistemático de serias violaciones de la Convención. Por

el momento, el único procedimiento disponible, en términos de la Convención de la Mujer, es el procedimiento de supervisión y presentación de informes estatales que se describe a continuación.

Tipo de procedimiento

Supervisión y presentación de informes.

Disponibilidad del procedimiento

Sólo los Estados partes en la Convención de la Mujer están obligados a cumplir con sus disposiciones, salvo con las estipulaciones por las que han manifestado reservas. Cabe señalar que esta Convención cuenta con un número de reservas sin precedentes.

Tanto grupos como particulares carecen de acceso formal al proceso de supervisión. Sin embargo, el Comité recibe información proveniente de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, algunas veces recibe y considera —a su discreción— quejas de individuos y grupos, de manera más formal. Además, las ONG's pueden supervisar muchos procedimientos del CEDAW.

Acceso al proceso

Como se dijo antes, los procedimientos del CEDAW están abiertos a las ONG's, sean las acreditadas por la ONU u otras que cuenten con un permiso especial.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

La Convención obliga a los Estados partes a presentar ante el Secretario General un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole adoptadas para aplicar el tratado, en el lapso de un año después de que entre en vigor y, posteriormente, al menos cada cuatro años, o cuando el CEDAW así lo solicite.

Dicho Comité se reúne dos veces al año para analizar los informes y considerar el avance logrado en los derechos de las mujeres, al amparo de la Convención. El proceso de análisis puede incluir una presentación oral por parte del Estado con preguntas del Comité. Una vez concluido dicho análisis, el Comité puede hacer sugerencias a los Estados partes a manera de observaciones y comentarios

SINOPSIS DEL MECANISMO

EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

QUÉ ABARCA

La esfera de acción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, también llamada la “Convención de la Mujer” (CEDAW).

TIPO DE PROCEDIMIENTO

De supervisión y presentación de informes.

DISPONIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Las personas y grupos de personas carecen de acceso al procedimiento de supervisión, pero a veces pueden enviar sus comunicaciones. Las organizaciones no gubernamentales pueden colaborar con el Comité.

continúa

SINOPSIS...	EL COMITÉ DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ELIMINACIÓN...
REQUISITOS DE ACCESIBILIDAD	<p>Sólo los Estados partes tienen acceso al Comité; tanto grupos como personas particulares carecen de esta posibilidad.</p> <p>Los Estados tienen que cumplir sólo con aquellas estipulaciones sobre las que no hayan expresado reservas.</p>
PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados presentan informes periódicos de cumplimiento. 2. El Comité se reúne una vez al año para estudiar los informes y analizar el progreso alcanzado al amparo de la Convención en cuanto a los derechos de las mujeres. 3. El Comité emite sus comentarios y recomendaciones generales. 4. El Comité puede recomendar a los Estados medidas para rectificar situaciones de abusos de los derechos humanos de las mujeres.
PAPEL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS	<p>Pueden presentar “informes alternativos” ya sea ante miembros individuales del Comité, o ante el Comité en su conjunto.</p>
MECANISMOS DE REPARACIÓN	<p>No cuenta con mecanismos de reparación inmediatos para tratar casos de mujeres cuyos derechos hayan sido violados.</p>
VENTAJAS Y DESVENTAJAS	<p><i>Ventajas:</i> La Convención de la Mujer define la discriminación en términos amplios.</p> <p>Los informes alternativos de las ONG’s han incrementado la eficacia del Comité.</p> <p>La obligatoriedad de presentar informes establecida por el Comité mantiene a los Estados conscientes de su responsabilidad jurídica con respecto a la discriminación contra las mujeres y ha impulsado a algunos países a modificar sus leyes para cumplir con la Convención.</p> <p><i>Desventajas:</i> No existe una vía para presentar quejas individuales.</p> <p>La aplicación de la Convención resulta débil y no puede imponer a los Estados la obligación de presentar sus informes.</p> <p>Las reservas a la Convención expuestas por diferentes Estados minan su utilidad.</p>

concluyentes y/o comentarios y recomendaciones generales. Estas recomendaciones generales a menudo son de extrema importancia para la interpretación y aplicación futura de la Convención.

Las personas defensoras tienen escaso acceso formal a este proceso. Sin embargo, en años recientes el Comité ha permitido que presenten directamente sus opiniones, ya sea a individuos que integran ese organismo o al Comité en su conjunto. Algunas personas defensoras presentan tales opiniones en forma de “informes nacionales alternativos” o “informes sugerencia”, en los cuales exponen sus propios puntos de vista sobre los derechos humanos de las mujeres en sus países. Los miembros del Comité recurren cada vez más a estos informes como una importante fuente de información.

El Comité no cuenta con mecanismos de reparación inmediatos para resolver casos de mujeres cuyos derechos han sido violados, aunque sí puede recomendar al Estado involucrado los pasos a seguir para rectificar la situación.

Sopensando las ventajas y desventajas

Las ventajas:

La definición de discriminación empleada en la Convención de la Mujer es amplia. A diferencia de la mayoría de los tratados, “reconoce el carácter intrínseco de la subordinación y las estructuras económicas y sociales que la generan y perpetúan”. El aporte activista a este proceso, mediante sus informes nacionales “alternativos”, ha incrementado la eficacia del Comité. La obligatoriedad de presentar informes sirve, al menos, para mantener a los Estados partes conscientes de su responsabilidad legal en lo

que respecta a la discriminación femenina.

Las personas defensoras de los derechos de la mujer disfrutan hoy en día de un mayor acceso al proceso de supervisión, al ampliarse la buena disposición del Comité para considerar los “informes nacionales alternativos” y otros documentos aportados por las ONG’s.

Las desventajas:

Una de las principales desventajas del Comité es que no cuenta con una vía para presentar peticiones individuales (a diferencia del PIDCP, la Convención contra la Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura). Además, muchos Estados partes han ratificado o se han adherido a la Convención con reservas que socavan el propósito y significado mismo del tratado. “Pocos Estados han objetado las reservas legales planteadas por otros, y menos aún, la tardanza en poner en práctica la Convención” (Cook, 1994).

El trabajo del Comité también se ve obstaculizado por contar con recursos inadecuados. Por ejemplo, todos los otros organismos de supervisión de tratados cuentan con mayor tiempo para sesionar que el CEDAW (por lo general tienen entre dos y nueve semanas para reunirse, mientras este último cuenta con dos semanas). Desde 1997, este Comité tiene una segunda sesión al año.

Por último, el brazo ejecutivo del Comité es extremadamente débil. El organismo depende casi por completo de los informes estatales; muchos Estados incumplen con sus obligaciones en ese sentido, ya sea porque presentan informes incompletos o porque del todo no los presentan. El Comité se ha negado a adoptar recomendaciones formales

o a interpretar las disposiciones sustantivas de la Convención.

El Procedimiento 1503

Durante toda la historia de la ONU, el Secretario General, con frecuencia, ha recibido quejas sobre abusos de los derechos humanos. Pero no fue sino hasta 1959 cuando la Comisión de Derechos Humanos fue autorizada para estudiar tales comunicaciones, aunque en ese entonces carecía del poder para tomar medidas. Ocho años más tarde, dicha Comisión y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías (llamada “Subcomisión de Prevención de Discriminaciones”) fueron facultadas para estudiar “situaciones que revelen un patrón de constantes violaciones de los derechos humanos...” y dar sus recomendaciones al Comité Económico y Social (ECOSOC, Resolución 1235) (1967). Esta disposición limitaba básicamente la autoridad del organismo al régimen del Apartheid y otras situaciones constantes de discriminación racial.

No fue sino hasta 1970 que el ECOSOC allanó el camino para que la ONU considerara peticiones individuales sobre violaciones de los derechos humanos. Ese año, el ECOSOC adoptó la Resolución 1503, “Procedimiento para Abordar Comunicaciones Relacionadas con Violaciones de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales” (conocido como “el Procedimiento 1503”). Menos de un año después, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones adoptó un conjunto de directrices más específicas para los procedimientos de queja individual.

Como se explica a continuación, el Procedimiento 1503 está diseñado estrictamente para abordar “situaciones que

parecen revelar un amplio patrón de abusos manifiestos de los derechos humanos”. Toda la jerarquía de órganos de las Naciones Unidas participa en el proceso: la Asamblea General, el ECOSOC, la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y el Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones es un organismo de expertos(as) independientes, quienes trabajan a título personal, mientras el Centro de Derechos Humanos funciona de hecho como la Secretaría para la aplicación del Procedimiento.

El Procedimiento 1503 no debe confundirse con el llamado Procedimiento 1235. Mediante la Resolución 1235, el ECOSOC permite la discusión, “en forma confidencial, de las supuestas violaciones de los derechos humanos manifiestas y atestiguadas por fuentes fidedignas”. A diferencia del Procedimiento 1503, ninguna persona tiene acceso directo al 1235, salvo algunas ONG’s.

Tipo de procedimiento

De queja-información. Sólo se aceptan quejas sobre patrones y prácticas de violaciones de los derechos humanos.

Disponibilidad del procedimiento

El Procedimiento 1503 está disponible para cualquier persona o grupo que alegue ser objeto de “violaciones manifiestas de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”. En palabras de una analista, “la frase ‘violaciones manifiestas’ puede abarcar tanto un aspecto cualitativo como uno cuantitativo, sobre todo en tanto la resolución distingue entre las violaciones ‘manifiestas’ y las ‘sistemáticas’”. En consecuencia, la Comisión y la Subcomisión pueden

negarse a considerar situaciones que no sean lo suficientemente serias en términos de los derechos supuestamente violados, o que no sean ‘sistemáticas’, porque conciernen sólo a unos pocos individuos o se limitan a un período muy corto de tiempo” (Shelton, 1984).

No es necesario que quien reclama sea una víctima directa de los abusos, pero sí debe demostrar un conocimiento “directo y confiable” sobre tales violaciones. Los testimonios de violaciones individuales no se tratan como casos en sí mismos, aunque pueden tomarse como evidencia de un patrón y de una práctica.

La persona reclamante no tiene que ser ciudadana del país contra el que presenta la queja y todo país está sujeto a reclamos, incluso si no es miembro de las Naciones Unidas.

Acceso al proceso

Las reglas para presentar comunicaciones según el Procedimiento 1503 se exponen en la Resolución 1(XXIV) (1971) de la Subcomisión. Las quejas pueden presentarse en cualquier organismo de las Naciones Unidas, aunque deben estar dirigidas al Secretario General de esa institución, en el Centro de Derechos Humanos, con sede en

SINOPSIS DEL MECANISMO

EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA 1503

QUÉ ABARCA

Situaciones que parezcan revelar un extendido patrón de violaciones de los derechos humanos.

TIPO DE PROCEDIMIENTO

Queja-información. Sólo se aceptan los reclamos relacionados con patrones y prácticas de violaciones de los derechos humanos.

DISPONIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO

Cualquier persona o grupo que reclame la práctica de “violaciones manifiestas” de los derechos humanos puede utilizar este procedimiento. No es necesario que la persona reclamante sea la víctima de la violación, pero debe demostrar que tiene un conocimiento “directo y confiable” de la situación. La queja puede dirigirse contra cualquier Estado, aún si no es miembro de las Naciones Unidas.

REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

La petición debe ir dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, a la atención del Centro de los Derechos Humanos, con sede en Ginebra. En las comunicaciones debe demostrarse que se han agotado los mecanismos de reparación a nivel nacional, o que recurrir a tales mecanismos resultaría infructuoso a causa de una política estatal deliberada.

continúa

SINOPSIS...

EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA 1503

PROCEDIMIENTOS Y
FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA

El Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, hace un resumen de la comunicación y la envía a las personas miembros de la Comisión de Derechos Humanos, a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y al Estado involucrado.

Un grupo de trabajo de la Subcomisión integrado por cinco personas selecciona y elimina algunas quejas. El procedimiento es confidencial. Ni la persona autora de la petición ni el Estado tienen derecho a una audiencia o a ser informados sobre el procedimiento.

La Subcomisión envía a la Comisión los casos que “merecen” estudio por parte de ese organismo.

Una vez que la queja está en manos de la Comisión, el Estado —pero no la persona peticionaria— es invitado a presentar sus comentarios por escrito y/o a responder a las preguntas que se le hagan.

Existen cuatro caminos a seguir en un caso:

- Ponerle fin, argumentando que no se encontró que ocurriera una violación manifiesta.
- Posponer su estudio hasta una sesión posterior.
- Iniciar un estudio minucioso de la situación, con o sin el consentimiento del Estado.
- Nombrar un comité *ad hoc* para investigar la situación, con el consentimiento del Estado.

PAPEL DE LAS
PERSONAS DEFENSORAS

Las personas defensoras pueden participar directamente en el proceso al presentar la queja. Pueden también ofrecer información suplementaria en cualquier momento, aunque no existe garantía de que será tomada en cuenta.

REPARACIONES

No hay reparaciones para casos individuales, pero el procedimiento puede desembocar en una decisión de la Comisión, del ECOSOC o de la Asamblea General relativa a violaciones masivas de los derechos humanos que deben ser reparadas.

VENTAJAS
Y DESVENTAJAS*Ventajas:*

Cualquier Estado puede ser objeto de una queja, no sólo aquellos que han ratificado pactos internacionales.

Desventajas:

La estricta confidencialidad del procedimiento pone en peligro la posibilidad de emplearlo con fines de defensa y promoción activa de los derechos humanos.

Ginebra. El Secretario solicita que se presenten doce copias de la comunicación (aunque no se rechazarán peticiones si esto no se cumple). No se aceptan quejas anónimas, pero la persona reclamante puede solicitar que su identidad se mantenga en reserva en el transcurso de los procedimientos.

La petición se puede presentar en cualquier idioma, especificando los hechos y relacionándolos con artículos específicos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y/o Pactos relacionados. Será rechazada si emplea un lenguaje abusivo o insultos, si es abiertamente política en violación de la Carta de las Naciones Unidas, o si tiene la intención de usurpar los derechos y libertades de otros.

Al presentar la queja debe probarse que los mecanismos internos de reparación se han agotado, siempre que sean, en términos generales, eficaces y su aplicación no requiera de un tiempo demasiado largo. Por lo regular, la petición debe presentarse dentro de un “plazo razonable”, una vez que se han agotado los mecanismos a nivel nacional. Si recurrir a los mecanismos nacionales resultara infructuoso, debido a una política estatal deliberada que lo impidiera, la situación debería explicarse en la queja con tanto detalle como sea posible. El peso de la prueba para demostrar que no se han agotado los mecanismos de reparación a nivel nacional recae sobre el país en cuestión.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

Las comunicaciones llegan en primera instancia al Centro de Derechos Humanos, con sede en Ginebra, órgano que las resume en una lista enviada a los

miembros de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y el Estado contra el cual se plantea la acusación.

Todos los años, cuando la Subcomisión se reúne en agosto o setiembre, realiza un análisis preliminar de las quejas, por orden cronológico de presentación. Con el fin de asegurar que la queja sea considerada, la persona defensora debe presentarla al menos dos meses antes de dichas sesiones. Un grupo de trabajo compuesto por cinco miembros, desecha muchas solicitudes durante esta etapa inicial, en la cual determina si existe “un fundamento razonable para creer que la comunicación revela un patrón constante de violaciones manifiestas de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

El Procedimiento 1503 es, en extremo, confidencial. Aunque el grupo de trabajo puede solicitar a la persona autora de una queja o al Estado acusado detalles adicionales, en general, el intercambio de comunicación termina una vez que se recibe la constancia de que la queja fue recibida. Ni la persona autora ni el Estado tienen derecho a una audiencia o a ser informados sobre el procedimiento.

El grupo de trabajo envía a la Subcomisión un reducido número de casos que a su juicio merecen mayor consideración; ese órgano determina, con base en las comunicaciones y otra “información pertinente”, cuáles deben ser referidos a la Comisión en pleno. Si bien en este punto ni individuos(as) ni organizaciones no gubernamentales tienen derecho a presentar más datos, todavía pueden intentar realizar contactos informales con miembros de la Subcomisión. Al tomar una decisión, la

Subcomisión puede considerar en conjunto varias quejas concernientes al mismo país y referidas a las mismas situaciones.

En este punto la Subcomisión puede rechazar un caso, posponer su estudio hasta la siguiente sesión, referirlo de nuevo al grupo de trabajo para un mayor análisis o bien, a la Comisión. En este último caso se notifica al Estado (mas no a la persona autora de la comunicación) y se le invita a presentar ante la Comisión sus comentarios por escrito.

La Comisión de Derechos Humanos analiza las peticiones durante sus reuniones privadas en febrero y marzo, en la ciudad de Ginebra. Un grupo de trabajo, integrado por cinco miembros provenientes de diferentes regiones, analiza primero el caso y presenta su informe a la Comisión en pleno. Si esta decide considerarlo, se notifica al Estado (pero no a la persona autora de la comunicación) y se le solicita responder las preguntas de la Comisión.

Este organismo puede proceder de cuatro maneras en un caso. Primero, darlo por terminado, argumentando que no ocurrió una violación flagrante de los derechos humanos, o por alguna otra razón; segundo, posponer su análisis hasta una sesión posterior; tercero, iniciar un estudio minucioso sobre la situación, con o sin el consentimiento del Estado; y cuarto, nombrar un comité *ad hoc* para realizar una investigación, con el consentimiento del Estado.

Los nombres de los Estados sometidos a decisiones y recomendaciones según el Procedimiento 1503 se publican en el informe anual de la Comisión para el ECOSOC. Dicho Consejo puede aceptar las recomendaciones de la Comisión, adoptarlas a título propio y/o

redactar sus propias recomendaciones y someterlas a la aprobación de la Asamblea General de la ONU.

Las personas defensoras pueden participar directamente en el proceso, iniciando quejas mediante el Procedimiento 1503, si cuentan con evidencia confiable. Asimismo, pueden ofrecer detalles adicionales en cualquier momento del procedimiento, ya sea a miembros particulares de la Comisión, a la Comisión en su conjunto o a la Subcomisión, aunque no existe garantía de que tal información se tomará en cuenta.

Mecanismos de reparación

El Procedimiento 1503 no culmina con mecanismos de reparación para personas particulares, sino más bien con decisiones generales de la Comisión, y posiblemente con resoluciones por parte del ECOSOC y la Asamblea General, en cuanto a que se han producido violaciones manifiestas de los derechos humanos y es necesario aplicar mecanismos de reparación. El impacto de las decisiones de la Comisión se ha visto disminuido por el carácter confidencial de los procedimientos. Desde 1978, la Comisión ha anunciado los nombres de los países sometidos a decisiones según el Procedimiento 1503, aunque el contenido de tales decisiones usualmente es confidencial (en los pocos casos en que ha realizado “estudios minuciosos”, la Comisión ha dado a conocer los resultados). Empero, las restricciones por confidencialidad se eliminan una vez que la decisión llega al ECOSOC.

Sopesando las ventajas y desventajas

Las ventajas:

Este es uno de los pocos procedimientos disponibles cuando un Estado no ha ra-

tificado pactos internacionales de Derechos Humanos; de hecho, el Estado involucrado no tiene que ser miembro de las Naciones Unidas. El Procedimiento 1503 constituye una innovación, al permitir que la ONU considere ciertas quejas sobre derechos humanos, no obstante que se trate de una reducida categoría de casos que involucren violaciones manifiestas de los derechos humanos. Phillip Alston (1992) describe el inmenso “valor histórico” del Procedimiento 1503 en los siguientes términos:

Liberó del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna y acostumbró a los Estados a la necesidad de defenderse y les permitió practicar el procedimiento de defensa a unos y el de denunciar a otros; fortaleció a las ONG's en un momento en que algunos procedimientos ofrecían incluso menores beneficios; y expuso a la Comisión y la Subcomisión al mundo real de los abusos con más efectividad que ninguna práctica anterior.

Por último, el Procedimiento 1503 puede utilizarse sin poner en peligro la posibilidad de obtener mecanismos de reparación por violaciones individuales de los derechos humanos.

Las desventajas:

La confidencialidad casi total de este procedimiento minimiza las posibilidades de participación de los grupos y personas defensoras de los derechos humanos en el proceso y de su utilización con fines de defensa y promoción activa. Algunos analistas incluso han sugerido que es peligroso para los derechos humanos, pues podría convertirse en un mecanismo para ocultar violaciones. En esencia, el reclamante cuenta con una ventaja al brindar la informa-

ción y, por lo tanto, la queja inicial debe estar tan completa como sea posible.

Para quienes buscan la restitución u otro tipo de reparación por sus reclamos, el Procedimiento 1503 no podrá satisfacer sus expectativas, pues no brinda reparaciones para casos particulares. Asimismo, mediante este sistema no se podrán considerar violaciones de los derechos humanos de las mujeres, a menos que sean manifiestas y sistemáticas.

El proceso es lento, molesto y culmina con pocas decisiones, además de estar sumamente politizado, ya que tanto la Comisión como la Subcomisión pueden verse sujetas a presiones gubernamentales. Como observa un analista: “Si bien no se permite la asistencia de observadores gubernamentales a las sesiones privadas, a través de los registros de resúmenes confidenciales y de sus propios representantes nacionales los Estados pueden saber qué dijeron las personas expertas y cómo votaron. Es posible que la votación secreta ofrezca una mayor protección contra la intimidación, pero pocos expertos(as) consideran que la Subcomisión podría realizar ese cambio de procedimiento de manera unilateral”. Por último, cabe destacar que ni la Subcomisión ni la Comisión pueden abordar comunicaciones de emergencia en el período entre sesiones.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue fundada en 1919 por disposición del Tratado de Versalles. Constituye la única instancia de la Liga de las Naciones que sobrevivió después de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad es una agencia especializada

de las Naciones Unidas. Tiene su propia Constitución y membresía, así como sus propios órganos, presupuesto y personal. Un convenio con la ONU regula las relaciones y cooperación entre ambas instituciones.

La OIT se creó a partir de tres ideales:

1. La promoción de la paz a través de la justicia social;
2. El reconocimiento de soluciones colectivas, en lugar de soluciones aisladas;
3. La noción de que ningún país debe obtener una ventaja competitiva sobre los otros mediante la aplicación de condiciones laborales por debajo de las normales.

La OIT es la única organización de las Naciones Unidas cuyos miembros con poder de voto están fuera de la esfera gubernamental. Opera por medio de una estructura tripartita conformada por representantes de los Estados, los(as) empleadores(as) o patronos(as) y los(as) empleados(as). La Conferencia General está compuesta por representantes de los Estados miembros, mientras el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo están conformados en un 50% por representantes gubernamentales y en otro 50% por representantes de los(as) empleadores(as) y trabajadores(as) de los Estados miembros.

Los miembros de la ONU pueden convertirse en miembros de la OIT siempre y cuando asuman las obligaciones que se definen en la Constitución (en su versión actualizada mediante la Declaración de Filadelfia, emitida en 1944, y las modificaciones posteriores). La OIT puede aceptar en su seno a países que no sean miembros de la ONU con la aprobación de las dos terceras

partes de los miembros votantes de la Conferencia General.

Su principal actividad es crear reglas internacionales en el campo laboral mediante convenciones o recomendaciones y supervisar su aplicación a nivel nacional por parte de los Estados. Si bien estas reglas pueden ser de carácter técnico, a menudo también tienen un componente de derechos humanos que aborda concretamente la situación de las mujeres trabajadoras. Por ejemplo, la Convención No. 111 de la OIT especifica que todas las personas deben disfrutar de igualdad de oportunidades y trato con respecto a su contratación, paga, progreso en sus puestos, horas y condiciones de trabajo y acceso a capacitación.

Todos estos aspectos son de gran importancia para las mujeres, a quienes por tradición se les ha negado una paga igual por realizar labores idénticas a los hombres, así como un acceso a mejores y más seguros trabajos. Entre otros componentes de derechos humanos que se encuentran en los convenios de la OIT cabe destacar la libertad de asociación, la libertad para no realizar trabajos forzados y la protección para personas trabajadoras contra condiciones laborales inseguras o insalubres; protección para menores y pueblos indígenas.

La OIT adopta *recomendaciones* y *convenios* durante la Conferencia Internacional del Trabajo. La organización supervisa de cerca la forma en que los países aplican los convenios que ratifican, los cuales son instrumentos legales que regulan aspectos específicos de la administración laboral, el bienestar social y/o los derechos humanos. La ratificación implica una doble obligación para el Estado miembro: un compromiso formal de aplicar las disposiciones del convenio y

SINOPSIS DEL MECANISMO	LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
QUÉ ABARCA	Normas internacionales sobre condiciones laborales.
ORGANOS MÁS IMPORTANTES	Una estructura tripartita conformada por una Conferencia General, un Consejo de Administración y una Oficina Internacional del Trabajo.
DE INTERÉS PARA LAS MUJERES	Puede resultar útil para proteger a las mujeres trabajadoras y su derecho a una paga equitativa.
TIPO DE PROCEDIMIENTO	Cuenta con cuatro tipos de procedimientos de queja, a saber: representación, queja, procedimiento especial sobre la libertad de asociación y estudios especiales sobre discriminación.
PROCEDIMIENTOS DISPONIBLES	Las representaciones pueden ser introducidas por las que califiquen como “organizaciones de empleadores o trabajadores”.
REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD	La cuestión de la representación debe concernir a un Estado miembro de la OIT, y referirse al supuesto incumplimiento por parte de ese Estado de algún convenio ratificado por él.
PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA	<p><i>En las representaciones:</i> Un comité especial del Consejo de Administración examina el fondo de una representación para determinar si constituye una violación del convenio.</p> <p>El comité analiza la representación y da sus recomendaciones al Consejo de Administración.</p> <p>Si el Consejo de Administración acepta la versión gubernamental, el procedimiento se cierra y los alegatos y respuestas se publican.</p> <p>Si el Consejo de Administración considera insatisfactorias las explicaciones del Estado, puede publicar la representación junto con la respuesta gubernamental y su propio debate sobre el caso.</p> <p><i>En las quejas:</i> El Consejo de Administración forma una comisión de indagación.</p>

continúa

SINOPSIS...

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Dicha comisión puede realizar audiencias con el fin de examinar testigos, y llevar a cabo visitas *in situ* en el país involucrado.

La comisión informa sus conclusiones, decisiones y recomendaciones al Consejo de Administración.

Si el Consejo de Administración no acepta las recomendaciones de la Comisión, puede referir el caso a la Corte Internacional de Justicia.

**PAPEL DE LAS
PERSONAS DEFENSORAS**

La comisión de indagación tiene discreción para solicitar detalles a las ONG's al investigar quejas. Las ONG's pueden colaborar con sindicatos y asociaciones de empleados.

REPARACIONES

Para las representaciones:

La decisión del Consejo de Administración representa un dictamen divulgado sobre el cumplimiento o incumplimiento de un Estado con sus obligaciones ante la OIT.

Para las quejas:

En la decisión se señala si el Estado está incumpliendo con un convenio. Las recomendaciones incluyen sugerencias sobre cómo lograr su aplicación. Si el Estado no aplica las recomendaciones, "el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones" (artículo 33).

**VENTAJAS
Y DESVENTAJAS**

Ventajas:

Los mecanismos de la OIT están ampliamente desarrollados.

Los Estados por lo general cooperan con la Organización y aplican sus decisiones.

Desventajas:

Las organizaciones no gubernamentales no tienen acceso directo a los procedimientos de la OIT.

Las personas individuales no reciben reparaciones u otro tipo de reconocimiento por ser víctimas de violaciones.

Las decisiones de la OIT carecen de mecanismos contundentes de cumplimiento.

una aceptación de medidas de supervisión internacional. Las recomendaciones ofrecen directrices y prácticas más específicas cuya adopción queda a criterio de los Estados por lo que, a diferencia de los convenios, no son vinculantes desde el punto de vista jurídico. Si bien los Estados pueden seleccionar cuáles convenios ratifican, están obligados a informar de manera regular sobre su cumplimiento con aquellas que ratifican.

De especial interés para las personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres:

El preámbulo de la Constitución de la OIT incluye la protección de las mujeres en una lista de condiciones laborales que requieren mejoramiento inmediato y afirma el principio de paga igual. Muchos convenios particulares de la Organización se relacionan con el tema de la igualdad. Tales tratados han tenido un profundo impacto tanto dentro como fuera del sistema de la OIT, pues muchos países han copiado o bien han adaptado sus disposiciones a sus propias leyes. La principal convención sobre la igualdad en el lugar de trabajo, la No. 111, ha sido ratificada por un amplio número de países (118 hasta 1993).

En términos generales, las normas de la OIT sobre las mujeres cumplen dos objetivos:

1. Proteger a las mujeres trabajadoras de la explotación en el lugar de trabajo y de condiciones laborales peligrosas;
2. Fomentar las perspectivas de las mujeres en sus lugares de trabajo al asegurar una equidad de derechos entre hombres y mujeres. Varias convenciones y recomendaciones de la OIT se refieren al tema de la igualdad entre hombres y mujeres, aunque en

su mayor parte no han tenido un amplio uso.

La supervisión de las convenciones ratificadas implica la presentación de informes estatales en forma regular, así como la supervisión por parte de la OIT, además del manejo de los procedimientos de queja. En esta sección se incluyen sólo los procedimientos de queja.

Tipo de procedimiento

De queja (semejante a los procedimientos de queja-información y de supervisión y presentación de informes).

La Constitución de la OIT y sus convenios contemplan cuatro tipos de procedimientos de queja:

1. “Representaciones” (artículos 24, 25 y 26(4) de la Constitución);
2. “Quejas” (artículos 26 al 29 y 31 al 34);
3. Procedimientos especiales sobre la libertad de asociación (Convenciones No. 87 y 98); y
4. Estudios especiales sobre discriminación.

Este último tipo de procedimiento no se ha utilizado nunca y por lo tanto no se discutirá en detalle. El tercer tipo, los procedimientos especiales sobre la libertad de asociación, se cuenta entre los procedimientos de derechos humanos más utilizados. Aunque las personas defensoras han encontrado estas disposiciones de gran utilidad para proteger los derechos sindicales, en el caso de los derechos humanos de las mujeres es más probable que se introduzcan casos según los procedimientos de “representación” o de “queja”. Por esa razón son los que se abordarán en detalle.

Disponibilidad del procedimiento

Por lo general, los procedimientos de la OIT no están disponibles para recla-

mantes individuales, sino sólo para Estados, sindicatos, asociaciones de empleados(as) o delegados(as) de la Organización. Existe la tendencia a utilizarlos con mayor frecuencia cuando se alegan violaciones generalizadas de los derechos humanos.

Las representaciones: Este tipo de queja puede introducirse si un Estado “no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho miembro sea parte” (artículo 24). Una representación puede ser presentada por “una organización profesional de empleadores o trabajadores”. La Organización determina lo que constituye tal “organización profesional”; por ejemplo, el hecho de que un grupo no esté registrado en forma oficial dentro de su propio país no representa un aspecto determinante. El grupo puede tener un carácter nacional, regional o internacional y no es necesario que tenga una conexión con el caso (aunque es posible que la OIT le dé más crédito si existe tal conexión).

Quejas: Las quejas también deben fundamentarse en convenios ratificados por el Estado involucrado y pueden ser presentadas por: (1) un Estado (cualquier Estado miembro de la OIT que haya ratificado un convenio puede reclamar que otro lo haya violado); (2) el(los) delegado(s) ante la Conferencia Internacional del Trabajo (representantes de los(as) empleadores(as) o de los(as) trabajadores(as); aunque un(a) solo(a) delegado(a) puede introducir una queja, la gran mayoría de los casos son presentados por grupos); y (3) el Consejo de Administración de la OIT (éste puede convertir una representación en queja o instituir el procedimiento en cualquier momento).

Acceso al proceso

Representaciones y quejas: Las representaciones y las quejas deben presentarse ante el Director General de OIT por escrito, en cualquier idioma, haciendo referencia al artículo 24 de la Constitución. El tema de la representación debe concernir a un Estado miembro del organismo y referirse al supuesto incumplimiento de una convención que éste haya ratificado. Es conveniente que a las representaciones y quejas se adjunte tanta documentación para sustentar los alegatos como sea posible, aunque esto no es un requisito. Asimismo, en el caso de las representaciones, el organismo que las presenta debe probar su condición de organización profesional de empleadores(as) o trabajadores(as).

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

Representaciones: Una vez que la representación ha cumplido con los “requisitos de accesibilidad” antes descritos, un comité especial del Consejo de Administración analiza la queja para determinar si la organización reclamante tiene un caso *prima facie* (es decir, si los hechos, según se presentan, constituyen una violación del convenio de que se trate).

Si la representación pasa esta etapa, el comité especial puede solicitar más datos a la entidad y al Estado involucrado. Cuando ya se ha recibido toda la información, o bien si transcurre un período preestablecido sin que se reciba respuesta, el Comité estudia la representación y da sus recomendaciones al Consejo de Administración.

Si dicho Consejo estima que no se ha violado el Convenio, la queja no se considera, el procedimiento se cierra y las alegaciones y respuestas pueden ser publi-

casos. Si el Consejo de Administración, en cambio, juzga que las explicaciones del Estado con respecto a los alegatos no son satisfactorias, puede dar a conocer la representación junto con la respuesta gubernamental, así como su propio debate sobre el caso.

Quejas: El Consejo de Administración envía la queja al Estado para obtener sus comentarios. Según el procedimiento regular, forma luego un órgano cuasijudicial llamado Comisión de Indagación, que investiga la queja.

Por lo general ésta requiere la presentación de documentos por escrito de ambas partes, los cuales son comunicados a la otra parte para obtener sus comentarios. Esta Comisión tiene discreción para solicitar detalles a las ONG's, celebrar audiencias para examinar testigos y realizar visitas *in situ* en el país involucrado.

Una vez concluida la recolección de prueba, la Comisión llega a una decisión y da sus recomendaciones a las partes (si el caso lo amerita). Asimismo, informa al Consejo de Administración sobre su sentencia y la publica en el boletín oficial de la OIT.

Si el Consejo de Administración rechazara las recomendaciones, este órgano podría referir el caso a la Corte Internacional de Justicia (artículo 29(2)), aunque hasta la fecha ello nunca ha ocurrido.

Mecanismos de reparación

Representaciones: La decisión del Consejo de Administración constituye un dictamen sobre el cumplimiento o incumplimiento gubernamental de sus obligaciones ante la OIT. El asunto puede ser referido a los mecanismos regulares de supervisión de esa institución.

Quejas: En la decisión se afirma si el Estado está cumpliendo con el convenio particular. En la recomendación que acompaña tal decisión se hacen sugerencias para lograr el cumplimiento, por ejemplo cambios en las leyes nacionales. Al igual que con las representaciones, en la mayoría de los casos el análisis de la queja prosigue el mismo mecanismo de supervisión regular de la OIT.

Si el Estado no ejecuta las recomendaciones de la Comisión dentro de un período específico, “el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones” (artículo 33). El Estado también puede solicitar que el Consejo de Administración cree otro comité para determinar si ha cumplido con las recomendaciones (artículo 34).

Sopesando las ventajas y desventajas

Las ventajas:

Los mecanismos de la OIT se encuentran entre los más desarrollados del sistema de Naciones Unidas. En términos generales, los Estados cooperan con la OIT e implementan sus decisiones. Además, las normas de la OIT con frecuencia son copiadas o adaptadas a las leyes nacionales. Esta institución es única, por cuanto su estructura incluye tanto a representantes de los sectores gubernamentales y los no gubernamentales (es decir, trabajadores(as)/sindicalistas), como de los(as) empleadores(as) y de los(as) empleados(as).

Desventajas:

Las ONG's no tienen acceso a los procedimientos de la OIT, salvo a través de la cooperación con sindicatos y asociaciones de empleados(as). Los individuos

perjudicados por prácticas gubernamentales no pueden obtener reparaciones u otro tipo de reconocimiento mediante las decisiones alcanzadas con sus procedimientos. Las decisiones de la OIT carecen de mecanismos eficaces de cumplimiento.

La Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer

La Comisión de las Naciones Unidas sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW) fue creada en 1947 y se dedica a la preparación de estudios, informes y recomendaciones sobre derechos humanos y temas relacionados que afectan a las mujeres. Ha desempeñado un papel importante en la elaboración de tratados sobre los derechos de las mujeres, tales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como al emprender programas de las Naciones Unidas concernientes a las mujeres. En años recientes, esta Comisión ha fungido como organismo preparatorio de importantes conferencias internacionales y ha centrado más su atención en el mejoramiento de las condiciones políticas, económicas y sociales de las mujeres.

La División para el Progreso de la Mujer brinda sus servicios tanto a la Comisión como al Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En este sentido, la División actúa como eje para coordinar y canalizar temas de género en el sistema de Naciones Unidas. Ha fungido como Secretaría durante cuatro conferencias mundiales de la ONU sobre el tema de la mujer: 1975 (México), 1980 (Copenhague), 1985 (Nairobi) y 1995 (Beijing).

La Comisión ha luchado por obtener los recursos y el nivel necesarios para abordar violaciones concretas de los derechos humanos. Sus integrantes se reúnen una vez al año solo durante tres semanas. A principios de la década de 1980, el ECOSOC confirió a la Comisión poderes muy limitados para estudiar quejas sobre violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Hasta la fecha, el organismo ha tendido a emplear tales quejas como fuente de información para sus propios estudios, más que como vehículo para abordar casos específicos de abusos. Recientemente ha habido un intento concertado para ampliar el papel de la Comisión hasta convertirla en un mecanismo de supervisión, con poder para realizar investigaciones.

Debido al escaso impacto de los procedimientos de queja de la Comisión hasta la fecha, en esta sección se discutirán en forma breve.

Tipo de procedimiento

Queja-información.

Disponibilidad del procedimiento

La Comisión recibe peticiones de cualquier individuo o grupo que reclame ser víctima de un abuso por parte de un Estado. El organismo puede considerar quejas recibidas de acuerdo con el Procedimiento 1503 concernientes a la condición de las mujeres.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

Un grupo de trabajo de la Comisión estudia las peticiones e informa a la Comisión sobre las tendencias y patrones de discriminación probados en tales quejas. Este grupo no recomienda medidas específicas en casos individuales. Los Estados sólo deben responder a las

SINOPSIS DEL MECANISMO	COMISIÓN SOBRE LA CONDICIÓN SOCIAL Y JURÍDICA DE LA MUJER
QUÉ ABARCA	Todos los derechos de las mujeres.
DE INTERÉS PARA LAS MUJERES	Prepara estudios, informes y recomendaciones sobre temas que afectan a las mujeres.
TIPO DE PROCEDIMIENTO	Queja-información.
DISPONIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD	La Comisión recibe comunicaciones provenientes de individuos o de grupos.
PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA	Un grupo de trabajo de la Comisión informa a ese organismo sobre la presencia de patrones de discriminación. Los Estados deben responder a las comunicaciones que les conciernen. La Comisión puede dar sus recomendaciones al ECOSOC.
PAPEL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS	Pueden introducir quejas, pero su papel en el procedimiento es escaso.
MECANISMOS DE REPARACIÓN	No existen mecanismos explícitos de reparación para casos individuales. La Comisión puede emitir sus recomendaciones, pero no puede obligar a los Estados a cumplirlas.
VENTAJAS Y DESVENTAJAS	<p>A medida que más grupos de mujeres utilicen el procedimiento de petición, es posible que la Comisión vea la necesidad de responder de manera más formal a las comunicaciones.</p> <p>La Comisión no puede reparar a las víctimas de violaciones, ya que cuenta con recursos y poderes limitados.</p>

comunicaciones que los involucren y la Comisión emite, a su discreción, sus recomendaciones al ECOSOC.

Aparte de presentar la comunicación inicial, las personas defensoras tienen un papel de escasa relevancia en el procedimiento. Las comunicaciones son confidenciales y, hasta hace poco tiempo, la Comisión ni siquiera notificaba a los reclamantes sobre sus recomendaciones con respecto a las quejas.

Reparaciones

El sistema no ofrece mecanismos explícitos de reparación para casos presentados por individuos. La Comisión puede dar sus recomendaciones, pero tiene poco poder para obligar a los Estados a cumplirlas.

Sopesando las ventajas y desventajas

Ventajas:

Este procedimiento de queja tiene un potencial interesante. En la medida en que sea más utilizado por las personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres, es posible que logre que la Comisión evolucione hasta convertirse en un organismo eficaz de supervisión.

Desventajas:

La Comisión no aborda quejas específicas orientadas a compensar a víctimas de violaciones de los derechos humanos. Sus recursos son limitados y cuenta con poco poder para obligar a los Estados a modificar sus conductas.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

En la actualidad, cerca de un 80% de los refugiados son mujeres y niños. Asimismo, existen en todo el mundo más de 18 millones de refugiados y más de 20 mi-

llones de “personas desplazadas” (personas que han huido de sus hogares, pero no han atravesado las fronteras nacionales) y las cifras continúan en aumento.

Durante un conflicto armado, las mujeres refugiadas enfrentan riesgo de violación u otro tipo de actos violentos que puedan utilizarse como armas de guerra. En los campamentos de refugiados están expuestas a la violencia sexual u otros actos de intimidación por parte de las fuerzas locales de seguridad, e incluso de refugiados varones. Además, deben lidiar con condiciones sanitarias y asistencia médica inadecuadas, y a menudo carecen de alimentos u otros artículos necesarios debido a que se los han entregado directamente a los hombres. Asimismo, debido a que el personal femenino en los campamentos es más reducido, las refugiadas tienen más dificultades para recibir asistencia médica, educación y capacitación, así como para denunciar abusos sexuales ante las autoridades.

Para comenzar a superar estas dificultades, el ACNUR desarrolló las llamadas Directrices para la Protección de las Mujeres Refugiadas (1991) y las Directrices sobre la Prevención y Respuesta ante la Violencia Sexual contra las Mujeres Refugiadas (marzo, 1995). Estas directrices confirman la necesidad de que el ACNUR y los países aborden, a nivel individual, la persecución basada en el género. En estos documentos se especifica que, de acuerdo con la Convención sobre los Refugiados de 1951, la persecución basada en el género puede calificar como un reclamo legítimo, si se clasifica como un acto discriminatorio a causa de opiniones políticas, afiliación religiosa o “pertenencia a un

determinado grupo social”. El ACNUR planea difundir las directrices realizando talleres de concientización sobre los derechos de las mujeres en campamentos de refugiados.

Ambos conjuntos de preceptos incluyen un llamado a actuar o a tomar medidas preventivas en respuesta a los abusos cometidos por personal de los campamentos, el Estado receptor o el ACNUR. Asimismo, incluyen disposiciones para la cooperación entre refugiadas y el personal que trabaja con ellas. Dichas refugiadas cuentan con el poder para participar en la planificación e implementación de las directrices. El principio subyacente en las directrices y políticas del ACNUR es el reconocimiento de que sólo las mismas refugiadas pueden describir sus necesidades y problemas y proponer las acciones precisas para corregirlos.

A pesar de que estas pautas no constituyen “procedimientos internacionales”, en el mismo sentido que otros mecanismos que se incluyen en esta guía, si ilustran un procedimiento específico disponible dentro de las agencias especializadas de la ONU (otro ejemplo es el procedimiento de queja de la UNESCO, el cual es más formal). La existencia y aplicación de estas directrices también ilustra la influencia de las ONG’s en el funcionamiento de los organismos de Naciones Unidas. Así, en esta sección se analizan exclusivamente temas planteados de acuerdo con tales directrices, pero no la cuestión más amplia de la introducción de peticiones de asilo basadas en el género, en países particulares.

Tipo de procedimiento

De queja-información. Existen procedimientos rudimentarios para que las mujeres refugiadas denuncien incidentes

de violencia basada en el género ante cualquier funcionario(a) del ACNUR y, si así lo desean, continúen el procedimiento presentando una queja ante un funcionario(a) del ACNUR especialmente capacitado(a). Cabe destacar que el Alto Comisionado está considerando la posibilidad de promulgar más procedimientos de este tipo. Sin embargo, debido a que las directrices parten de la opinión de que el organismo no debe interferir, a menos que las refugiadas así lo soliciten en forma específica, la creación de un procedimiento de queja más desarrollado resulta difícil, excepto si las personas activistas y refugiadas asumen una iniciativa firme para lograrlo.

Si bien en las directrices también se reconocen otras formas de violaciones de los derechos humanos de las mujeres, por ejemplo la discriminación en el acceso a los beneficios que brinda el ACNUR, no se han promulgado procedimientos para hacer cumplir tales derechos. Empero, tanto refugiadas como sus defensores(as) pueden presentar sus quejas ante funcionarios(as) de más alto rango, si el personal local del campamento incumple con sus obligaciones establecidas en las directrices.

Disponibilidad del procedimiento

Sólo las mujeres refugiadas que se encuentren en campamentos del Alto Comisionado tienen acceso al procedimiento. Los campamentos se crean según las necesidades, como respuesta a crisis y situaciones de emergencia, las cuales el ACNUR aborda según su mandato general de proteger a las personas refugiadas. Esto significa que, debido a que las directrices se aplican sólo a las mujeres que estén bajo la jurisdicción del Alto Comisionado, las únicas que pueden hacer valer sus derechos

humanos son aquéllas que están dentro de los campamentos del organismo.

Acceso al proceso

A diferencia de la mayoría de los mecanismos para hacer valer los derechos humanos, en este caso no existen requisitos específicos de admisibilidad.

Cualquier refugiada que se encuentre bajo la jurisdicción del ACNUR puede plantear una queja.

Funcionamiento del sistema y papel de las personas defensoras

Una mujer refugiada puede presentar una queja sobre violencia de género ante el personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Además, si un miembro de la institución conoce algún incidente, según las directrices, debe intentar entrevistar a la mujer refugiada, sin pretender más información que la que ella desee brindar. Ya sea que la información provenga de la mujer involucrada o del personal del ACNUR, ésta se remite a la sede del ACNUR. A partir de este punto no existe claridad en cuanto a lo que el ACNUR hará con la información.

El ACNUR está iniciando programas de instrucción sobre aspectos legales y de derechos humanos en sus campamentos. Es posible que las personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres logren participar e influenciar el desarrollo ulterior y la implementación de las directrices y políticas para defender los derechos de las mujeres refugiadas. Debido a que esta entidad tiene obligaciones legales muy definidas de apearse a las normas sobre derechos humanos de las mujeres, las personas defensoras pueden aprovechar esa situación para fortalecer y desarrollar el trabajo iniciado mediante las actuales

directrices. También pueden visitar los campamentos e intentar ayudar a las refugiadas en sus quejas sobre abusos basados en el género y otras violaciones de los derechos humanos, como la distribución desigual de los recursos alimentarios. Cabe la posibilidad de realizar un cabildeo en la institución para aplicar mecanismos de reparación en estas situaciones. Debido a que no existe un procedimiento de queja específico, el impulso para que el Alto Comisionado tome medidas correctivas debe ser político y/o utilizar los medios de comunicación para poner al descubierto los abusos de los derechos humanos de las mujeres.

Esto puede derivar en más acciones. Un ejemplo actual es el trabajo realizado por las personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres para documentar y denunciar casos de violaciones perpetradas contra mujeres en la antigua Yugoslavia. La documentación de las denuncias se recogió en los campamentos de refugiados del ACNUR y culminó con la creación de un tribunal especial para crímenes de guerra, el cual fue designado para abordar el asunto de los derechos humanos de las mujeres de manera muy directa. Aunque es difícil que, a corto plazo, logre contener las violaciones, con el tiempo puede resultar eficaz para compensar dichos abusos.

Para que las personas defensoras utilicen el sistema de manera eficaz, deben encontrar la forma de visitar los campamentos y hablar extensa y directamente con las mujeres refugiadas. Cuando la situación lo permita, las personas activistas han de asumir un papel protagónico durante cada etapa de su participación.

Reparaciones

Hasta el momento no existen mecanismos específicos de reparación disponi-

bles. La única forma de utilizar este sistema es forzar la solución de problemas planteados en las directrices, utilizando herramientas políticas y los medios de comunicación para presionar al ACNUR u otros organismos para que adopten medidas.

Sopesando las ventajas y desventajas

Las ventajas:

Aunque pudieran resultar algo problemáticas, las directrices del ACNUR representan el conjunto más avanzado de preceptos y políticas utilizados hoy en día por cualquier agencia de las Naciones Unidas, con respecto a los derechos humanos de las mujeres. Por otra parte, el ACNUR tiene un notable historial de compromiso con la protección de los derechos humanos de los(as) refugiados(as), incluso en circunstancias particularmente adversas. Se han realizado progresos a nivel de campamentos individuales, pues muchos funcionarios(as) del organismo son también activistas dedicados a la educación sobre derechos humanos, a la organización política y a otros proyectos en favor de los derechos humanos de las mujeres. La promulgación de las directrices ha marcado una gran diferencia en las actitudes y políticas del personal de las oficinas de campo del ACNUR, encargado de administrar los campamentos de refugiados(as) y el cual tiene un poder directo sobre las necesidades de supervivencia de las mujeres refugiadas. Las directrices resultan más eficaces cuando los funcionarios(as) del campamento reciben capacitación y apoyan los derechos humanos de las mujeres.

El Alto Comisionado también tiende a ser muy accesible para las personas activistas. Esta situación invita, a activis-

tas y mujeres refugiadas, a practicar el cabildeo en las oficinas locales del ACNUR en busca de cambios, a participar en talleres y expresar las preocupaciones de las mujeres refugiadas. El progreso logrado constituye un adelanto significativo con respecto al modelo tradicional de agencia de asistencia humanitaria o de desarrollo, en el cual se ignoraban totalmente las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, aún cuando dichas agencias podían ser agentes de tales abusos.

Desventajas:

Las políticas y directrices del ACNUR con respecto a la violencia de género son tan vagas que están sujetas a interpretaciones subjetivas por parte del personal de las oficinas de campo y otros(as) funcionarios(as), quienes no siempre entienden o tienen una actitud abierta hacia el tema. Algunos funcionarios(as) o publicaciones del ACNUR asumen un tono paternalista, que no resulta favorable para las mujeres refugiadas, en particular cuando responsabilizan a las mismas mujeres de las violaciones.

El ACNUR se limita a informarse y denunciar casos de violencia basada en el género, pero no ofrece protecciones. Las mujeres que denuncian actos violentos enfrentan el riesgo de represalias; el período posterior al momento en que una mujer introduce una queja por violencia doméstica es el más peligroso. Algunos informes del Alto Comisionado muestran suposiciones erróneas indicando, por ejemplo, que las mujeres refugiadas no están dispuestas a denunciar incidentes y que no desean intervención. Las mujeres estarían en mejor disposición de presentar sus quejas si recibieran protección.

SINOPSIS DEL MECANISMO	EL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
QUÉ ABARCA	La protección de personas refugiadas.
DE INTERÉS PARA LAS MUJERES	Cuenta con directrices específicas sobre género.
TIPO DE PROCEDIMIENTO	Queja-información.
DISPONIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO	Sólo las mujeres refugiadas que se encuentran en campamentos del ACNUR tienen acceso al procedimiento.
REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD	Cualquier mujer refugiada que se encuentre bajo la jurisdicción del organismo puede introducir una queja.
PROCEDIMIENTOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA	El personal de las oficinas de campo, o mujeres particulares, envían las comunicaciones a la sede del ACNUR.
PAPEL DE LAS PERSONAS DEFENSORAS	<p>Pueden participar en programas de educación sobre aspectos legales en los campamentos y ayudar a las refugiadas en la presentación de sus quejas.</p> <p>Asimismo, pueden presionar al ACNUR para que adopte medidas sobre las quejas que el organismo reciba.</p>
REPARACIONES	Hasta el momento, el Alto Comisionado no cuenta con mecanismos de reparación.
VENTAJAS Y DESVENTAJAS	<p><i>Ventajas:</i> El ACNUR es una organización accesible a las personas defensoras.</p> <p><i>Desventajas:</i></p> <p>La organización se limita a denunciar casos de violencia basada en el género. No ofrece protección contra abusos.</p> <p>Las mujeres refugiadas que se encuentren fuera de los campamentos no pueden introducir quejas.</p>