

UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LA MUJER

Joanne Mariner*

Sin progreso en la situación de las mujeres, no puede haber ningún desarrollo social verdadero. Los derechos humanos no merecen su nombre si excluyen a la mitad de la humanidad. La lucha por la igualdad de la mujer forma parte de la lucha por un mundo mejor para todos los seres humanos y todas las sociedades.

Boutros Boutros Ghali,
Secretario General de las Naciones Unidas

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Las actividades de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en torno a la cuestión de los derechos de la mujer, comienzan desde la misma creación de la Carta fundamental.

En el Preámbulo de esta Carta, los miembros de las Naciones Unidas proclamaron su fe "en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres".

Esto fue hace más de cincuenta años. Desde ese momento, la presencia y participación de la ONU en el movimiento global de los derechos de la mujer ha sido muy activa. En septiembre del año pasado, para citar un ejemplo importante, las Naciones Unidas celebró en Beijing, China, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer¹. Fue una de las mayores reuniones internacionales que jamás se haya realizado, con casi 17.000 participantes, incluidos aproximadamente 7.000 representantes de 189 Estados, y más de 4.000 representantes de organizaciones no gubernamentales. Además, unas 30.000 mujeres participaron en el Foro de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se realizó, paralelamente, en Huarhou.

* Estadounidense, licenciada en Derecho por la Universidad de Yale. Investigadora en Derechos Humanos en Cuba, Chile, Bolivia y México. Litigante ante la CIDH. Asesora jurídica de "Human Rights Watch". Dirige investigaciones en materia de condiciones penitenciarias, especialmente sobre el abuso sexual de las mujeres en las cárceles. Ha participado en la publicación de informes de Human Rights Watch sobre Chile, Venezuela, Bolivia y Cuba.

¹ La primera conferencia fue celebrada en México, en 1975; la segunda en Copenhague, en 1980 y la tercera en Nairobi, en 1985.

Unos de los resultados más significativos de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, fue la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. En estos documentos, los gobiernos determinaron las acciones prioritarias en áreas como salud, educación y derechos humanos de la mujer, y fijaron metas que deberán alcanzarse en los próximos cinco años. Fundamentalmente, reafirmaron sin lugar a dudas, que los derechos de la mujer son derechos humanos, es decir, derechos de carácter universal e indivisible, no sujetos a las particularidades religiosas o regionales.

Consistente con este enfoque, la ONU ha establecido numerosos instrumentos y organismos para monitorear y promover los derechos humanos de la mujer. Existe una variedad de declaraciones y convenios internacionales que pueden ser aplicables, según la situación. Existen, así mismo, los mecanismos correspondientes de supervisión del cumplimiento de estas obligaciones, incluyendo comisiones, comités y relatores especiales.

Cabe subrayar, entonces, que hay muchísimas oportunidades para las ONGs de utilizar los instrumentos creados por las Naciones Unidas, de trabajar con sus organismos y de influir en sus actividades y decisiones. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la inversión de energía y trabajo necesaria para producir un impacto a través de estos mecanismos puede no ser, necesariamente, la mejor forma de aprovechar los escasos recursos con los que cuentan las organizaciones que trabajan en el campo de los derechos de la mujer. Fácilmente se puede perder mucho tiempo en iniciativas que no llegan a resultados efectivos a la hora de corregir un problema. Más que esperar que los organismos de las Naciones Unidas tomen medidas concretas acerca de una situación, con frecuencia es más útil y realista pensar en la forma de utilizar a estos organismos como parte complementaria de una estrategia política más amplia. Por ejemplo, el acto de registrar una queja en un organismo de las Naciones Unidas puede llamar la atención de la prensa local o del gobierno sobre un problema, sin embargo puede que el problema mismo no se resuelva rápida y eficientemente sólo por el hecho de haber interpuesto la queja.

En resumen, si bien es importante tener algún conocimiento de las Naciones Unidas, sus instrumentos y sus órganos para saber cómo usarlos y saber quiénes son los actores claves del sistema, es necesario también utilizar el sistema de manera estratégica. Es así como se puede aprovechar los mecanismos establecidos en las Naciones Unidas, sin perder de vista las limitaciones que existen en este terreno.

II. INSTRUMENTOS, MECANISMOS, Y ÓRGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS ESPECÍFICAMENTE CONCEBIDOS PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LA MUJER

Las Naciones Unidas han establecido algunos instrumentos, mecanismos y órganos específicos para promover y proteger los derechos de la mujer. Entre ellos, el más usado es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer.

1. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se concibe como una declaración internacional de los derechos de la mujer². La Convención provee un punto de referencia para todo intento de garantizar a la mujer la igualdad con el hombre en el goce de sus derechos económicos, culturales, civiles y políticos. Constituida por un preámbulo y treinta artículos, precisa lo que es la discriminación contra la mujer, y exige la acción nacional e internacional para poner fin a esta discriminación.

La Convención, en su definición de discriminación contra la mujer, aclara que se refiere a "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Al ratificar la Convención, los gobiernos se comprometen a adoptar una serie de medidas para poner fin a la discriminación contra la mujer, incluyendo medidas para:

² Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, A.G. res. 34/180,34 U.N. CAOR Sup. (No. 46) p. 193, ONU Doc. A/34/46, entrada en vigor, 3 de septiembre de 1981. La Convención fue precedida en 1974 por la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, ONU Doc. A/9631 (1974). En su primer artículo, la Declaración dice claramente que la discriminación contra la mujer es "fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana".

- Integrar el principio de la igualdad del hombre y de la mujer en sus sistemas legales y abolir las leyes discriminatorias.
- Establecer tribunales y otras instituciones públicas para asegurar la protección efectiva de la mujer contra la discriminación.
- Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública.
- Asegurar la eliminación de todo acto de discriminación contra la mujer por parte de personas, organizaciones o empresas.
- Garantizar la igualdad de derechos respecto a la nacionalidad y a la transmisión de la nacionalidad

Vale notar que la Convención no tiene ninguna provisión explícita sobre el problema de la violencia contra la mujer. Pero en su recomendación general número diecinueve, promulgada en 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (en adelante, el Comité de la Mujer, o el Comité) aclaró que la violencia contra la mujer es "una forma de discriminación"³. En esta recomendación declara que la violencia contra la mujer perjudica su goce pleno de otros derechos, incluyendo el derecho a la vida, el derecho de no estar sujeta a la tortura, y el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona. Explica también que ciertas tradiciones, costumbres y prácticas, por las cuales las mujeres se ven como subordinadas, tienden a perpetuar, o aún a justificar, la violencia contra la mujer, y entonces a violar sus derechos fundamentales⁴.

A juzgar por el número de Estados que la han ratificado, la Convención es un gran éxito, porque es una de las convenciones internacionales con mayor número de Estados Partes. Hasta ahora, más de 150 países la han aceptado, incluyendo todos los países de América Latina. Vale afirmar claramente que los países que la han ratificado están legalmente obligados a seguir sus mandatos. Pero el gran problema con la Convención es que casi no hay sanción en contra de los gobiernos que no cumplan con sus compromisos internacionales⁵.

³ Recomendación No. 19, Comité sobre la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer. 11 Ses., ONU Doc. CEDAW/C/ 1992/L.I/Ad.I5(1992).

⁴ En diciembre de 1993, poco después de la adopción de esta recomendación, la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Resolución 48/104). Este documento es el primer instrumento internacional que enfoca exclusivamente el tema de violencia contra la mujer define lo que es violencia contra la mujer y exige que los gobiernos tomen medidas para prevenir tales abusos. En su totalidad, la Declaración constituye una exposición exhaustiva de las normas internacionales en esta materia, aunque no es legalmente obligatoria.

⁵ Otro problema importante es el número enorme de reservas hechas por los Estados Partes al tratado, muchas de las cuales son incompatibles con el objeto y fin de la Convención. Sin embargo, lo anterior no es una materia tan relevante entre los países latinoamericanos, los cuales -en contraste con los países islámicos, por ejemplo- no han hecho tantas reservas.

El Comité de la Mujer se estableció en 1982 para monitorear la implementación de la Convención. El Comité está compuesto por veintitrés expertas que son elegidas por los Estados que han ratificado la Convención. Aunque están propuestas por sus gobiernos, las miembros del Comité actúan a título individual. La duración de su mandato es de cuatro años y pueden ser reelegidas. Desde el comienzo, sólo mujeres han formado parte del Comité, con una sola excepción.

Uno de los defectos claves del Comité, es que no tiene la facultad de conocer peticiones individuales. Por el contrario, otros comités que vigilan el cumplimiento de tratados internacionales, como el Comité de Derechos Humanos, que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sí tienen la facultad de resolver casos individuales; es decir, recibir quejas, hacer un procedimiento cuasi-judicial y, al final, emitir informes que determinan la culpabilidad o no de los Estados denunciados.

En los últimos años ha habido algunas gestiones importantes con el fin de crear un protocolo facultativo que daría al Comité de la Mujer la facultad de recibir denuncias individuales de violaciones a la Convención. Sin embargo, hasta que este esfuerzo tenga éxito, la única forma que tiene el Comité de vigilar la implementación de las normas de la Convención es a través de la evaluación de informes nacionales. Cada cuatro años, a partir de la ratificación, los Estados Partes deben presentar un informe escrito que describa las medidas que han tomado para cumplir con los mandatos expresados en la Convención. En sus sesiones de trabajo, las miembros del Comité hacen preguntas a los representantes del gobierno que presentan los informes. Más tarde, en su informe anual, el Comité puede criticar los obstáculos nacionales al disfrute de los derechos de la mujer, e instar a los gobiernos a que revisen las leyes, políticas y prácticas discriminatorias⁶.

Sin embargo, esta herramienta no funciona como debería. Para comenzar, muchos Estados presentan sus informes tardíamente. El gobierno de Costa Rica, por citar un ejemplo cercano, todavía no ha presentado su primer informe, cuyo plazo de exigencia venció en 1987. Y no solamente se retrasan los gobiernos. El Comité, que tiene sesiones de trabajo restringidas a

Afortunadamente Brasil, el país latinoamericano que hizo las reservas que probablemente fueron más significativas, decidió retirarlas (excepto una) en diciembre de 1994.

⁶ Además de observaciones sobre los informes de los Estados Partes, el informe anual del Comité también incluye comentarios sobre la Convención -en forma de sugerencias y recomendaciones de carácter general- que explican con más detalle sus mandatos.

dos semanas por año, también se demora en examinar los informes. Después de recibir un informe, puede tardar tres años o aún más, para examinarlo.

A pesar de estos defectos, cabe subrayar que el procedimiento de examinar los informes puede constituir una buena oportunidad para presionar al gobierno para que mejore su política en materia de los derechos de la mujer. Con el fin de aprovechar esta oportunidad, es importante preparar información alternativa para ser presentada al Comité, información que le ayudará a hacerle preguntas al gobierno teniendo en cuenta el contexto nacional y a poner en duda las justificaciones propuestas por el mismo.

Por supuesto, es necesario enterarse de cuándo el Comité de la Mujer va a examinar el informe de un gobierno, y cómo y cuándo hacer llegar la información pertinente al Comité. Por ejemplo, durante las sesiones de enero de 1997, el Comité va a examinar el segundo informe nacional del gobierno de Argentina⁷. También es posible que vaya a examinar los informes de México y de la República Dominicana, porque esos países están en la lista reserva del Comité.

Para poder utilizar la información adicional que proporcionen fuentes no gubernamentales, el Comité debe recibirla con algunos meses de anticipación. Otra consideración importante en la que hay que pensar, es en el idioma. La lengua de trabajo del Comité es normalmente el inglés. Afortunadamente, hay miembros del Comité que hablan español y el español es como la segunda lengua del Comité. Sin embargo, para que sea realmente efectivo, lo mejor es enviar también una traducción al inglés, en caso de que la información original enviada al Comité estuviera en español.

En cuanto al contenido de la información proporcionada, debe ser muy *concisa* y *precisa*. Específicamente, si se tiene mucha información, es necesario que se acompañe de un resumen de diez páginas como máximo. Por supuesto, las diez páginas deben estar escritas con gran precisión. Es decir, deben citar correctamente las leyes discriminatorias, incluir descripciones claras de la magnitud y el alcance de las violaciones, y llevar ejemplos precisos en apoyo de estas descripciones. Del mismo modo, tienen que incluir detalles suficientes para convencer al Comité de que las generalizaciones son creíbles.

Hay dos maneras de hacer llegar la información al Comité. Desafortunadamente, la Secretaría del Comité, con oficina en Nueva York, no

⁷ En las sesiones de enero de 1996, el Comité consideró el primer informe de Paraguay y el segundo informe de Cuba. En 1995, consideró el primer informe de Bolivia y de Chile, y el segundo informe de Perú.

transmite información de las ONGs al Comité. Se puede, entonces, enviar la información directamente a cada miembro en su propio país. Otro método, menos directo, es enviar la información al "International Women's Rights Action Watch," una ONG con sede en los Estados Unidos que prepara cada año información alternativa para el Comité, basada en la información que le proporcionan las ONGs nacionales y regionales.

Otro método para utilizar las protecciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer -y, asimismo, para utilizar las protecciones de otros instrumentos internacionales- es por medio de la presentación de casos en tribunales nacionales⁸.

Hay que subrayar que, en la jerarquía legal de muchos países latinoamericanos, por ejemplo Argentina, los tratados internacionales tienen primacía sobre las leyes internas⁹.

La estrategia de invocar las protecciones de la Convención en casos nacionales que implican los derechos de la mujer, ya ha tenido éxito en algunos países fuera de la región. En Tanzania, por ejemplo, el tribunal más alto del país opinó que una ley que limitaba el derecho de la mujer a la propiedad violaba las obligaciones internacionales del país bajo la Convención¹⁰. Hay casos similares en Botswana y Australia, donde los tribunales nacionales han basado sus decisiones en las provisiones de la Convención¹¹.

⁸ Para un análisis exhaustivo de la aplicación de tratados de protección de los derechos humanos mediante los órganos judiciales nacionales, véase. *Guía sobre Aplicación del Derecho Internacional en la Jurisdicción Interna*, IIDH, 1996. También véase, Miguel Carrillo Bascary, "Los pactos sobre derechos humanos: reflexión sobre su utilidad para el ejercicio profesional". En: *Zeus*, Tomo 53, p. 2.

⁹ Véase Constitución Peruana de 1978, artículo 105; Constitución Política de Guatemala, artículo 46; Constitución de Nicaragua de 1987, artículo 46; Constitución chilena de 1989, artículo 5 (II); Constitución brasileña de 1988, artículos 4.11 y 5.2; Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 93. Para una explicación de la jerarquía de las normas internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico interno de los diferentes países de América Latina, véase, Ariel E. Dulitzky, "Los tratados de derechos humanos en el constitucionalismo iberoamericano" En: *Estudios Especializados de Derechos Humanos I*, compiladores Thomas Buergenthal y Antonio A. Cançado Trindade, IIDH, San José, 1996, p. 129; Osvaldo Gozaíni, "Alcance y vigencia de los derechos humanos en el derecho interno". En: *La Ley* 1990-D-567.

¹⁰ Véase Rebecca J. Cook, "Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women" En: 30 *Virginia Journal of International Law* 643 (1990).

¹¹ Véase *In the Matter between the Attorney General and Unity Dow*, 1991 Botswana Ct. App. No. 4/91; Judgment of the Federal Court of Australia, Australia & New Zealand Equal Opportunity Reporter EOC (CCH) 77,085-98 (1988).

2. Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer

La Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer es la Sra. Radhika Coomaraswamy de Sri Lanka, quien fue nombrada en 1994 para un término de tres años. La decisión de nombrar un relator especial para investigar este tema fue uno de los resultados de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de 1993.

El mandato del Relator Especial es "buscar y recibir información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias... y responder efectivamente a tal información". También está encargada de "recomendar medidas... para eliminar la violencia contra la mujer, y sus causas, y remediar sus consecuencias".

La Relatora Especial ya ha escrito dos informes sobre el problema de violencia contra la mujer. En el primero, que salió en febrero de 1995, explicó que en su opinión había tres elementos centrales en su mandato como Relatora Especial:

1. Informar a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre cuestiones de política que tengan que ver con el problema de la violencia contra la mujer.
2. Hacer investigaciones en algunos países para examinar el problema *in situ*¹², y
3. Recibir denuncias individuales de violencia contra la mujer y exigir una respuesta del gobierno¹³.

El segundo informe de la Relatora Especial se centró en el problema de la violencia familiar¹⁴. Su informe final, que debe presentarse en 1997, estará centrado en el problema de la violencia en la comunidad que es perpetrada o tolerada por el Estado.

Para contribuir al trabajo de la Relatora, puede enviársele información sobre violencia contra la mujer y, específicamente, información sobre casos individuales de violencia contra la mujer.

¹² En mayo de 1996, por ejemplo, la relatora visitó Brasil para investigar el problema de la violencia familiar. El informe de esta misión será entregado a la Comisión de Derechos Humanos en su sesión de 1997.

¹³ Véase ONU Doc. E/CN.4/1995/42 (22 de noviembre de 1994).

¹⁴ Véase ONU Doc. E/CN.4/1996/53 (5 de febrero de 1996).

III; OTROS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los instrumentos y mecanismos de las Naciones Unidas concebidos específicamente para promover y proteger los derechos humanos de la mujer son, evidentemente, sólo una parte de lo que ofrece las Naciones Unidas para actuar en el campo de los derechos humanos. Hay, además, otros instrumentos importantes, como por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes. Hay otros órganos también, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos -incluidos sus relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo-, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Comisión de Desarrollo Social, y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

Obviamente, las mujeres no están excluidas del ámbito de estos instrumentos y órganos. Al igual que los hombres, las mujeres pueden ser víctimas de abusos tales como la tortura, las detenciones arbitrarias y la discriminación racial. Pero además, cuando se estudia tales abusos, hay que pensar en cómo el hecho de que la víctima sea mujer, influye en el problemática. Esa es una idea clave. Hay que prestar atención acerca de cuáles son los obstáculos especiales que tienen las mujeres para disfrutar efectivamente sus derechos. Por ejemplo, en el campo de los derechos laborales y, específicamente, en cuanto al problema del trabajo esclavo: ¿cuáles son los aspectos distintos del problema cuando lo enfrenta una mujer? Asimismo, con respecto a los crímenes de guerra: ¿cuáles son las violaciones específicamente contra las mujeres? Pensar de esta manera puede ayudar realmente a integrar los derechos de la mujer dentro del ámbito de los derechos humanos en general.

Las Naciones Unidas están trabajando en este momento para alcanzar el objetivo de que los derechos de la mujer vuelvan a ser una parte integral de sus actividades relativas a los derechos humanos. Hay un esfuerzo por sensibilizar a todos sus organismos -no solamente los organismos específicamente concebidos para mujeres- para que actúen efectivamente en el campo de los derechos humanos de la mujer. La Plataforma de Acción de Beijing, por ejemplo, explica que:

"Los derechos humanos de todas las mujeres y de las niñas deben constituir una parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos. Es menester intensificar los esfuerzos por integrar la igualdad de derechos y los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas en las actividades de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema y abordar esas cuestiones regular y sistemáticamente por intermedio de los órganos y mecanismos competentes".

La Plataforma estima que, para llegar a esta integración, es necesario mejorar la cooperación y la coordinación entre órganos con un enfoque específico sobre la protección de la mujer, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, y órganos más generales, como la Comisión de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También dice que es necesario que los organismos relevantes de las Naciones Unidas presten atención seria, igual y sostenida, a los derechos de la mujer en el ejercicio de su mandato. Estos organismos deben mostrar interés, en sus investigaciones al igual que en sus informes, en las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el género.

Pese a este objetivo, en la práctica, la gran mayoría de los organismos de las Naciones Unidas en el campo de los derechos humanos no han puesto suficiente énfasis en los derechos humanos de la mujer propiamente tal. Cabe notar que, fuera del Comité de la Mujer, los comités y grupos de trabajo de la ONU tienen muy pocas mujeres como miembros. Sin embargo, estos organismos son bastante nuevos y están en pleno proceso de desarrollo. Por eso, sería muy útil que organizaciones dedicadas a promover los derechos de la mujer, interpongan casos e influyan en este desarrollo y, además, hagan un esfuerzo político para nominar mujeres a posiciones de influencia en estos organismos.

1. Mecanismos internacionales de protección

Es posible dividir los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el campo de los derechos humanos en dos grupos: organismos encargados de vigilar el cumplimiento de un tratado y organismos que no tienen un tratado como base.

Del primer grupo, además del Comité sobre la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer, que ya se comentó, es necesario examinar el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, y el Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial. Todos ellos están encargados de supervisar el

cumplimiento de un tratado, y todos, menos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen un mecanismo para recibir y resolver casos individuales.

Para los tres comités que aceptan quejas individuales (conocidas formalmente como "comunicaciones"), los requisitos procesales son similares. Las peticiones pueden ser presentadas directamente por la víctima, o por su representante. Si la víctima no puede presentar su petición personalmente, el representante debe demostrar que tiene una relación bastante estrecha con la víctima para que califique para actuar de parte de la misma.

Las comunicaciones deben incluir una relación de los hechos que, si se prueban ciertos, constituirían una violación del tratado relevante. Además, los denunciantes deben demostrar que han agotado los recursos de la jurisdicción interna -es decir, han agotado las posibilidades de rectificar el problema en los tribunales u órganos administrativos nacionales- pero solamente hasta el punto en que estas posibilidades sean efectivas, disponibles y no injustificadamente demoradas¹⁵. En el Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial, las comunicaciones deben presentarse dentro de un plazo de seis meses después del agotamiento de los recursos internos. (Si el plazo ha caducado, la petición será denegada.) En el Comité de Derechos Humanos y en el Comité contra la Tortura, por el contrario, no existe este requisito. Finalmente, los Comités no consideraran peticiones sobre situaciones que ya se están investigando ante otro organismo internacional.

Los Comités a menudo emiten una primera decisión con respecto a la admisibilidad de la petición y, más tarde, en caso de que se apruebe esta primera evaluación, emiten una decisión con respecto a las alegaciones sustanciales de la petición. Uno de los problemas más importante que existe con todos los Comités es la larga demora en emitir las decisiones. Por ejemplo, el caso de una hija de padres desaparecidos en Argentina fue presentado originalmente en el año 1990¹⁶ y la decisión fue emitida por el Comité de Derechos Humanos en 1995.

Cuando terminan con un caso, los Comités pueden publicar la decisión en su informe anual, pero no lo hacen siempre.

¹⁵ La necesidad de agotar los recursos internos se basa en el principio de la *subsidiariedad* de los mecanismos de protección internacional. Este principio significa que sólo la falta de protección interna permite que los mecanismos internacionales entren en funcionamiento para asegurar la protección de los derechos en peligro.

¹⁶ Véase ONU Doc. CCPR/C/53/D/400/1990 (27 de abril de 1995).

A. El Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos se encarga de vigilar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁷. El Artículo 26 del Pacto prohíbe la discriminación por género. Aunque la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer es más importante, porque es más específica y detallada que el artículo 26 del Pacto, cabe anotar que lo que constituye discriminación bajo la Convención debería asimismo constituir discriminación bajo el Pacto. Sin embargo, como el Comité no ha emitido muchas decisiones sobre la discriminación contra la mujer, no tiene una jurisprudencia muy desarrollada en la materia¹⁸.

A través de un Protocolo Facultativo, ratificado por algo más de la mitad de los aproximadamente 130 Estados que han ratificado el Pacto, el Comité de Derechos Humanos tiene el poder de aceptar comunicaciones individuales sobre violaciones del Pacto¹⁹. Hasta ahora, el Comité ha recibido más de 700 comunicaciones y ha encontrado violaciones en más de 150 casos. Entre los casos donde había violaciones, se encuentran unos proveniente de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay²⁰.

El Comité está constituido por 18 expertos independientes. Tiene dos sesiones por año.

B. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se encarga de vigilar la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, A.C. res. 2200A (XXD, 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrada en vigor 23 de marzo de 1976.

¹⁸ Véase, por ejemplo, *Araujo-Jongen v. Los Países Bajos*, Comunicación n. 418/1990, CCPR/C/49/D/418/1990 (8 de noviembre de 1993); *A.P.L.-V. dM. v. Los Países Bajos*, Comunicación, n. 478/1991, CCPR/ C/48/D/478/1991 (4 de agosto de 1993).

¹⁹ Los países de América Latina que han ratificado el Protocolo Facultativo son los siguientes: Argentina, Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²⁰ Véase, por ejemplo. *Rodrigo v. Uruguay*, Comunicación n. 322/1988, ONU Doc. CCPR/C/51/D/322/1988 (9 de agosto de 1994); *Fei v. Colombia*, Comunicación n. 514/1992, ONU Doc. CCPR/C/53/D/ 514/1992 (26 de abril de 1995).

Sociales y Culturales²¹. Al igual que el Comité sobre la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer, este Comité no tiene la facultad de conocer comunicaciones individuales y, entonces, está restringido a evaluar informes nacionales sobre la implementación del Pacto. Para hacer aportes al trabajo del Comité, una persona u organización puede enviarle información relevante antes de que considere el informe del país en cuestión.

El Comité está conformado por 18 expertos independientes. Tiene dos sesiones por año.

C. El Comité contra la Tortura

El Comité contra la Tortura es el encargado de vigilar la implementación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes²². El Artículo 22 de la Convención establece un procedimiento facultativo que le da al Comité el poder de aceptar comunicaciones individuales sobre violaciones de los derechos establecidos en la Convención²³. Hasta ahora, hay pocas decisiones públicas del Comité sobre comunicaciones individuales, y ninguna que muestre una violación por parte de un país latinoamericano.

El Comité está compuesto por 10 expertos independientes. Tiene dos sesiones por año.

D. El Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial

El Comité sobre la Eliminación de Discriminación Racial está encargado de vigilar la implementación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial²⁴. El Artículo 14 de la Convención establece un procedimiento facultativo que le permite al Comité aceptar comunicaciones

²¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A.C. res. 2200A (XXI), 21 U.N. CAOR Supp. (No. 16) p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976. Ahora tiene más de 130 Estados Parte.

²² Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, A.G. res. 39/46, anexo, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) p. 197, ONU Doc. A/39/51 (1984), entrada en vigor 26 de junio de 1987. Ahora tiene noventa y siete Estados Parte.

²³ La gran mayoría de los países de América Latina han ratificado la Convención Contra la Tortura, pero pocos han aceptado el procedimiento de comunicaciones individuales. Estos países son: Argentina, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

²⁴ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 660 U.N.T.S. 195, entrada en vigor 4 de enero de 1969. Ahora tiene 146 Estados Parte.

individuales sobre violaciones de los derechos protegidos por la Convención²⁵. Hasta ahora, hay muy pocas decisiones públicas del Comité sobre comunicaciones individuales, y ninguna que muestre una violación por parte de un país latinoamericano.

El Comité está formado por 18 expertos independientes. Tiene dos sesiones por año.

E. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

El Consejo Económico y Social creó esta Comisión en 1946, atribuyéndole las siguientes funciones: preparar y presentar al Consejo recomendaciones e informes sobre la promoción de los derechos de las mujeres en los planos político, económico, civil, social y educativo; hacer recomendaciones al Consejo sobre los problemas urgentes e impostergables en la esfera de los derechos de las mujeres, con el objeto de que se aplique el principio de igualdad de derechos del hombre y de la mujer, elaborando propuestas para hacer reales tales recomendaciones.

La Comisión la integran 32 personas, representantes de Estados Miembros de las Naciones Unidas, que son elegidas por el Consejo cada cuatro años. Se reúnen normalmente cada dos años en períodos de sesiones de tres semanas de duración, que tienen lugar en Nueva York o en Ginebra.

En cuanto al procedimiento, se rige por el reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social y por los mismos procedimientos que aplica la Comisión de Derechos Humanos.

La Comisión aprueba sus propias resoluciones y decisiones y formula proyectos de resolución y decisión para someterlos al examen del Consejo Económico y Social.

Es importante resaltar que, en el último quinquenio, la Comisión tiene el encargo de preparar el borrador del Protocolo Opcional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y el

²⁵ La gran mayoría de los países de América Latina han ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, pero pocos han aceptado el procedimiento de comunicaciones individuales. Estos países son: Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay.

mandato de vigilar la aplicación de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer²⁶.

2. Mecanismos sin base en tratados

Además de los organismos que vigilan el cumplimiento de los tratados, las Naciones Unidas tienen muchos otros organismos que trabajan en materia de derechos humanos.

A continuación se mencionan algunos que podrían ser útiles²⁷.

A. Los relatores especiales y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos

- Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas o Involuntarias.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el más antiguo de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, fue establecido en 1980. En 1995, su mandato fue extendido tres años más. El Grupo acepta comunicaciones sobre casos de desapariciones y realiza investigaciones. Tiene sesiones de trabajo tres veces por año, una de las cuales, se lleva a cabo en Nueva York. El Grupo está formado por cinco expertos independientes:

Sr. Jonas K. D. Poli (Ghana)
Sr. Diego García-Sayan (Perú)
Sr. Agha Hilaly (Pakistán)
Sr. Ivan Tosevski (Macedonia)

²⁶ Véase, Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas, "Mecanismos para los Derechos Humanos". Folleto informativo No. 1, Naciones Unidas, 1989; y Conferencia Mundial de Derechos Humanos, "Declaración y Programa de Acción de Viena-Junio 1993", Naciones Unidas, 1995.

²⁷ Este artículo no presenta información sobre todos los relatores especiales y grupos de trabajo de la ONU, sino sobre una parte representativa de ellos. Además de los relatores y los numerosos grupos con especialidades temáticas, hay también relatores sobre países. El nombramiento de tal figura implica un reconocimiento de la gravedad de la situación de derechos humanos del país y constituye un mecanismo para fiscalizar la situación estrechamente. En este momento, hay solamente un relator especial de este tipo en América Latina, que vigila la situación de derechos humanos en Cuba. Sin embargo, hay una campaña impulsada por ONGs y algunos Estados solicitando la designación de un Relator Especial para Colombia. En febrero de 1995 (después de su visita de octubre de 1994) los Relatores Especiales sobre Tortura y sobre Ejecuciones Sumarias recomendaron que la Comisión de Derechos Humanos considere nombrar un relator a este país, "a menos que la situación mejore radicalmente en el futuro cercano." ONU Doc. E/CN.4/ 1995/111 (16 de enero de 1995).

Sr. Manfred Nowak (Austria)

- Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias

El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias fue establecido en 1991. En 1994, su mandato fue extendido para otro período de tres años. El Grupo acepta comunicaciones sobre casos de detenciones arbitrarias y emite decisiones sobre estas comunicaciones; también hace investigaciones *in situ*. En 1994, por ejemplo, en sus primeras visitas *in situ* el Grupo visitó Vietnam y Bhután.

El Grupo, que tiene tres sesiones de trabajo cada año, todas en Ginebra, está constituido por cinco expertos independientes:

Sr. Louis Joinet (Francia, Presidente)
Sr. Roberto Carretón (Chile, Vicepresidente)
Sr. Laity Kama (Senegal)
Sr. Kapil Sibal (India)
Sr. Peter Unl (República Checa)

- Relator Especial contra la Tortura.

El Relator Especial contra la Tortura es el Sr. Nigel Rodley, del Reino Unido, quien trabajó durante muchos años para Amnistía Internacional. Este puesto, que existe desde 1985, debe ser renovado por la Comisión cada tres años y rinde informes anuales a la Comisión. En 1995, el mandato del Sr. Rodley fue extendido por tres años más.

Mientras que el mandato del Comité contra la Tortura confiere a éste una función casi judicial -el poder de examinar peticiones individuales alegando casos de tortura- el papel del Relator Especial es informar a la Comisión sobre el fenómeno de la tortura en general. Para ello, se comunica con diferentes gobiernos para solicitar informaciones sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para prevenir la tortura y remediar sus consecuencias. Cabe notar que su competencia no se limita tan sólo a los Estados Partes de la Convención contra la Tortura, como es el caso del Comité, sino que abarca a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. También recibe durante todo el año información referida a situaciones de tortura en diferentes países. Las alegaciones que recibe son enviadas a los gobiernos, pidiéndoles que investiguen los hechos. Cada año, el Relator Especial redacta un informe público que describe la discusión mantenida con los gobiernos y, en este documento, indica conclusiones generales sobre la

situación en estos países²⁸. También tiene la posibilidad de hacer visitas a países específicos, pero solamente con el consentimiento del gobierno, permiso que puede ser bastante difícil de obtener²⁹.

3. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos

En Viena, 1993, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, se decidió establecer un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos. El Sr. José Ayala Lasso, de Ecuador, fue nombrado en esta posición en 1994 para un término de cuatro años.

IV. CONCLUSIÓN

Aunque todavía están lejos de ser métodos ideales y eficaces para asegurar los derechos de la mujer, los instrumentos y mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas pueden ser herramientas útiles para llegar a este objetivo. Las organizaciones latinoamericanas que trabajan en el campo de los derechos de la mujer deberían pensar en utilizar instrumentos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y mecanismos como el Comité sobre la Eliminación de Discriminación Contra la Mujer, como parte integral de una estrategia más amplia de promover y proteger los derechos de la mujer³⁰. Su utilización no solamente puede tener un impacto positivo sobre la situación en el país, sino que también es importante en sí misma, porque fortalece los mecanismos internos y ayuda en la elaboración progresiva de normas internacionales sobre los derechos de la mujer.

²⁸ En su último informe, de enero de 1996, el Relator Especial incluyó información sobre tortura en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, México, Perú y Venezuela. ONU Doc. E/CN.4/1996/35.

²⁹ Por ejemplo, en agosto de 1995, el Relator Especial viajó por Chile. Antes, en octubre de 1994, viajó por Colombia con el Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias, y publicó un informe: *Joint report of the Special Rapporteur on the issue of torture, Mr. Nigel S. Rodley, and the Special Rapporteur on extra judicial, summary or arbitrary executions, Mr. Bacre Waly Ndiaye, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolutions 1994/37 and 1994/82, E/CN.4/1995/111, 16 January 1995 (Visit by the Special Rapporteurs to the Republic of Colombia from 17 to 26 October 1994).*

³⁰ En el anexo 1 reproducimos la lista que ofreció la autora con los nombres y direcciones de las Miembras del Comité sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, así como los nombres y direcciones del personal de las Relatorías Especiales, Comités y Grupos de Trabajo. N. de la E.