

COMENTARIOS A LA PONENCIA DE JOANNE MARINER

Alda Facio*

Joanne Mariner ha hablado del protocolo opcional y quisiera aprovechar esta oportunidad para aclarar algunos asuntos alrededor de este tema, ya que me he dado cuenta de que hay alguna confusión. En primer lugar quisiera aclarar que la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer - conocida como la CSW- es el órgano de Naciones Unidas que tiene el mandato de redactar el borrador del protocolo, y adoptarlo, para su ulterior adopción por la Asamblea General de la ONU. Una vez que entre en vigor, queda abierto a la ratificación por los Estados Partes a la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. La Secretaría de la CSW es la División para el Adelanto de la Mujer, que es uno de los departamentos o divisiones de la Secretaría de Naciones Unidas.

Ahora bien, resulta que esta división es también la Secretaría del Comité creado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer -conocido como el Comité de la CEDAW-. Es importante saber que este Comité y la CSW no son la misma cosa, ni tienen una relación jerárquica directa. La CSW es un órgano político de la ONU, cuyos miembros son los Estados. El Comité es un mecanismo del sistema de Derechos Humanos de la ONU, compuesto por 23 expertas independientes.

Por supuesto, como todos los órganos, departamentos y agencias de la ONU, la independencia de las expertas del Comité es relativa, ya que ellas son propuestas por sus gobiernos y electas por los Estados Partes a la Convención. Sin embargo, a pesar de ser propuestas por sus gobiernos y electas por los Estados Partes, muchas de ellas son incansables trabajadoras por los derechos humanos de las mujeres, y sí pueden llamarse expertas independientes. También hay que decir que no todas las miembros se toman en serio el enorme trabajo que requiere el monitoreo de la CEDAW y hay algunas que ni siquiera se aparecen regularmente en las hasta ahora sesiones anuales del Comité de la CEDAW; digo hasta ahora, porque parece que a partir de 1997 sesionarán dos veces al año: una vez en enero, como lo vienen haciendo desde su creación, y una segunda vez, en julio.

* Costarricense, Jurista. Experta internacional en asuntos de género y derechos humanos de las mujeres. Actualmente es la Directora del Programa Mujer, Justicia y Género del ILANUD.

Un problema serio de este Comité, y realmente de casi todos los otros, es que tiene un gran retraso en la revisión de los informes que le envían los Estados sobre el estatus de la implementación de la CEDAW en sus respectivos países. Otro problema con este Comité es que no tiene una trayectoria de trabajo formalmente establecido con las ONGs de mujeres, como si lo tienen algunos otros comités que monitorean otras convenciones, como por ejemplo el Comité que monitorea el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque es justo decir que muchas de las miembros se relacionan informalmente con las pocas ONGs que se aparecen en sus reuniones anuales y siempre toman en cuenta los informes paralelos que las ONGs les envían.

Pero para que puedan entender mejor el engorroso camino hacia la obtención de un protocolo, quisiera dar algunos antecedentes sobre el Protocolo Facultativo. Desde 1991, en una reunión de expertas/os convocada por la División Para el Adelanto de la Mujer (DAW), se recomienda que la ONU considere la posibilidad de un protocolo opcional a la CEDAW. En 1993, el Comité de la CEDAW, en su Sugerencia N° 4, dirigida a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, recomienda que se introduzca el derecho de recurso para la CEDAW con el fin de ponerla en pie de igualdad con otros instrumentos de derechos humanos. Recomienda que para lograr esto se realice un estudio sobre la posibilidad o viabilidad de un protocolo opcional.

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos acordó que "la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de recurso, preparando un protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer".

En enero de 1994, el Comité de la CEDAW, cumpliendo en la siguiente reunión, posterior a la celebración de la Conferencia de Viena con el acuerdo de ésta, se abocó a examinar la cuestión de la elaboración de un protocolo. En su Sugerencia N° 5, propone a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW en adelante) que pidiera que, durante 1994, se convocara a un grupo de expertas/os independientes que tuvieran conocimientos de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos, para que prepararan un proyecto de protocolo facultativo. Sugirió, además, que este grupo debería presentar este proyecto al Comité de la CEDAW en su reunión de 1995, para que formulara sus observaciones a la CSW en su reunión del mismo año, para que adoptara decisiones.

En marzo de 1994, el ECOSOC, adoptó la resolución 1994/7 en la que decide "que la CSW examinará, en su 39 Sesión (en 1995), en cooperación con el Comité de la CEDAW, y tomando en cuenta los resultados de un grupo de expertos/as gubernamentales que se hubiesen reunido para tal propósito con anterioridad a dicha sesión, la viabilidad de introducir el derecho de recurso a través de la preparación de un recurso opcional".

En enero de 1995, el Comité de la CEDAW adoptó su Sugerencia N° 7 en la cual desarrolla los elementos que considera deben incluirse en un protocolo opcional. Estos 24 elementos están contemplados en un documento que tiene las siglas E/CN.6/1995/CRP.1). Además, varias de las miembros del Comité de la CEDAW, participaron en un grupo de expertas/os convocadas/os por el Gobierno de Holanda, y otros, para redactar un borrador de un protocolo. Este es el borrador que ha circulado por todo el mundo y que creó la idea de que ya existía un borrador de protocolo optativo que sería estudiado, ya sea por la CSW o por un grupo de expertas/os nombradas/os por esta Comisión. Es importante rescatar que en su momento, se creyó que esta acción de redactar un borrador de protocolo ayudaría al grupo de expertos/as que convocaría la CSW en la elaboración de su borrador, que sería el oficial. Pero en marzo del 95, la CSW no convoca un grupo de expertas/os, sino que decide pedirle al Secretario General que invite a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONGs, a que le envíen al Secretario General, sus opiniones sobre la posibilidad de un protocolo opcional a la CEDAW.

En julio de 1995, en su resolución 1995/29, en Consejo Económico y Social (ECOSOC) acuerda que la CSW debe establecer un grupo de trabajo abierto que sesione paralelamente a su 40 Reunión. Acuerda, además, que este grupo de trabajo, estudie el informe del Secretario General sobre las opiniones recogidas y contenidas en el documento E/CN6/1996/10. Como puede verse, entre la resolución 1994/7 y 1995/29, ambas del ECOSOC, se perdió la importante frase que contenía la primera resolución, es decir, que se estudiara la viabilidad de un protocolo opcional, "a través de la preparación de un protocolo opcional". Sin embargo, recomiendo que se busque el documento oficial que contiene la resolución 1995/29 del ECOSOC, para comprobar si realmente ya no aparece esta frase en la resolución, o si más bien, fue eliminada en posteriores resoluciones o documentos de la CSW. Lo cierto es que en el informe de la presidencia del grupo de trabajo abierto, contenido en el documento E/CN.6/1996/wg/II, cuando se menciona la resolución 1995/29 del ECOSOC, no incluye la frase "a través de la preparación de un protocolo opcional".

En septiembre de 1995, la Conferencia de Beijing hace un llamado a los gobiernos para que apoyen el proceso ya iniciado por la CSW en relación a la elaboración de un protocolo para que éste entre en vigor "lo más pronto posible". En marzo de 1996, de conformidad con la resolución 1995/29 del ECOSOC, la CSW conforma un grupo de trabajo abierto para considerar el informe del Secretario General que contiene las opiniones de los Estados, así como las de organizaciones intergubernamentales, tomando en cuenta la Sugerencia N° 7 del Comité de la CEDAW que contempla los elementos que el Comité considera debe contener el protocolo optativo.

De conformidad con estos acuerdos, podemos ver que, aunque el Comité de la CEDAW cumplió con el mandato de la Conferencia de Viena de "examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de recurso, preparando un protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", es posible afirmar que la CSW no ha cumplido por las siguientes razones:

1. En 1994, la CSW no convocó a un grupo de trabajo para la elaboración de un borrador de protocolo, sino que tomó la decisión de que eso se haría en la sesión del 95.
2. En 1995 tampoco se conformó el grupo de trabajo, sino que en esa fecha, la CSW tomó la decisión de que en el 96 se haría un grupo de trabajo, pero ya no para elaborar un borrador de protocolo, sino para estudiar las opiniones de los gobiernos y otros, contempladas en el informe del Secretario General.
3. En 1996, la CSW de nuevo incumple, por lo menos el mandato de la resolución 1994/7 del ECOSOC, al establecer un grupo de trabajo de composición abierta que, en vez de estudiar la viabilidad de un protocolo a la CEDAW "a través de la preparación de un protocolo", sólo se aboca a discutir los elementos presentados en la Sugerencia N° 7 del Comité de la CEDAW.

Es así, que la CSW, no sólo fue postergando la conformación de un grupo de trabajo, sino que fue cambiando el propósito o mandato de ese grupo de trabajo; de un grupo de trabajo que debía redactar un borrador de protocolo, a un grupo que en 1996 sólo tomó la resolución de pedirle al ECOSOC que le renovara el mandato para 1997, si hay fondos.

Es decir, que el grupo de trabajo para 1997, como mucho, tiene como mandato, estudiar las opiniones que los gobiernos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales le envíen de nuevo al Secretario General, a no ser que el movimiento de mujeres se organice para lograr que en 1997, el grupo de trabajo produzca un borrador de protocolo que pueda ser adoptado por el plenario de la CSW.

Pero volviendo a los problemas del Comité de la CEDAW, algunos detractores del protocolo opinan que cómo se le va a dar más trabajo al Comité, si ni siquiera cumple con el que ya tiene encomendado. A esto hay que responder que es necesario que los Estados propongan a personas idóneas como expertas y que le den un mandato al Secretario General de la ONU para que el Comité tenga una secretaría eficiente y con suficiente personal y recursos para cumplir con su cometido.

Pero con todo y estas dificultades, es importante que el Comité tenga la facultad de recibir comunicaciones. Como todavía no está redactado el Protocolo, no se sabe si van a ser comunicaciones individuales o sólo de ONGs. Si se dan las reuniones necesarias, el protocolo se redactaría en marzo de 1997. Sólo tenemos unos cuantos meses para hacer cabildeo con los Gobiernos para que de verdad apoyen la redacción de este protocolo con la esperanza de tenerlo para el 98, fecha en que se cumplen los 50 años de la Declaración Universal. Eso es lo que queremos como meta, que el Protocolo Opcional sea una realidad para 1998.

En cuanto a los informes alternativos, es importante mandarlos. No tiene que ser total, dado que es difícil que una ONG sepa de todo lo que está pasando en todos los campos. Pero si se trabaja en una ONG de salud, se puede mandar información sobre ese aspecto; eso le ayuda a las miembras del Comité por lo menos a saber cómo está, en ese aspecto, la realidad del país.

Para las litigantes, es de suma importancia utilizar las recomendaciones de la CEDAW en los alegatos. Esas recomendaciones se pueden usar como jurisprudencia en los países donde se puede utilizar la Convención como parte de la legislación interna por haber sido ratificada; en algunos países de América todavía no se acepta. También se pueden utilizar las recomendaciones como la interpretación auténtica de los artículos de la Convención. A las miembras también les gusta recibir información sobre cómo debería interpretarse el artículo.

En cuanto a la Relatora Especial, es de importancia no sólo mandarle informes a ella; es también hacer lobby de una vez para que se le extienda su mandato a partir de 1997, cuando se acaba. Debemos empezar a presionar a los Estados, a los gobiernos y a las Naciones Unidas para que se extienda el mandato.

En cuanto a la Convención sobre la Discriminación Racial, aunque se ha utilizado realmente poco, el Comité de esa Convención tiene más facultades que el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es un instrumento que se tiene que usar más para denunciar el racismo y especialmente es el momento en el que se puede empezar a denunciar la conexión entre racismo y sexismo. Sería bueno porque permitiría pensar y reflexionar sobre estas dos realidades. Los miembros del Comité de la Discriminación Racial nos han dicho que quieren recibir casos en donde haya teoría y reflexiones sobre esta interconexión entre racismo y sexismo para poder ponerse ellos a estudiar estos problemas.

El Relator Especial sobre la Tortura ha dicho, ya casi oficialmente, que la violencia doméstica no constituye tortura y no quiere aceptar, a pesar de que se le han mandado documentos, por ejemplo el de Rhonda Cappelon, titulado "La violencia doméstica como tortura", no lo acepta. Pero hay que seguir enviando documentos a todos los relatores. Cuando se está en una reunión sobre mujeres sí se habla del problema, pero cuando se habla de tortura, no se incluye nada. Lo mismo con la relatora especial sobre Guatemala. Yo estuve con ella en ese país centroamericano y estaba muy clara acerca de las terribles situaciones que estaban sufriendo las mujeres. Después la vi dando el informe en Ginebra y no mencionó nada, ni siquiera la palabra mujer.