

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

Por Dubravka Šimonović

Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2007-2008)

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180 hace casi 30 años, el 18 de diciembre de 1979. La Convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 como el primer tratado internacional global y amplio y jurídicamente obligatorio encaminado a eliminar todas las formas de discriminación basada en el sexo y en el género contra la mujer. En diciembre de 2008 había sido aceptada por 185 Estados partes. Aunque le precedían varios tratados generales de derechos humanos en que se dispone explícitamente que disfrutan de todos los derechos establecidos en ellos tanto las mujeres como los hombres, en pie de igualdad, así como instrumentos que se ocupan de formas particulares de discriminación contra la mujer, en el preámbulo de la Convención se establecen claramente sus fundamentos, a saber, que, “a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”.

La Convención tiene por objetivo la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer *de jure* y *de facto* resultante de las actividades u omisiones de los Estados partes o sus agentes, o cometidas por cualquier persona u organización en todas las esferas de la vida, incluidas la política, la economía, la sociedad, la cultura y la vida civil y familiar. Su objetivo es el reconocimiento y el logro de la igualdad *de jure* y *de facto* de mujeres y hombres, que ha de lograrse mediante una política de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que incorpore todas las medidas legislativas y programáticas apropiadas. Una exigencia fundamental para los Estados partes consiste en “consagrar ... en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio” (artículo 2 a)). Esta exigencia de realización práctica de la igualdad indica claramente que la Convención tiene por fin la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en el disfrute de todos los derechos humanos.

La Convención establece una definición amplia de la discriminación contra la mujer como “... 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 del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o civil o en cualquier otra esfera (artículo 1). Esta definición incluye la discriminación directa e indirecta contra la mujer, sea ésta intencional o no intencional, con respecto a la ley o la práctica, en todos los aspectos de la vida pública y privada. La discriminación directa tiene esa discriminación como propósito y constituye una exclusión, distinción o restricción abierta de los derechos de las mujeres en comparación con los de los hombres. Hay discriminación indirecta cuando normas o políticas aparentemente neutrales que no tienen por fin discriminar tienen consecuencias que, sin justificación, afectan el

disfrute de los derechos por las mujeres de manera desproporcionada simplemente porque son mujeres. El hecho de que la Convención se refiera tanto a las formas directas como a las formas indirectas de discriminación contra la mujer hace que sea un instrumento único en el derecho internacional para el logro de una auténtica igualdad (formal y sustantiva) entre hombres y mujeres.

La Convención protege a las mujeres contra todas las formas de discriminación durante todo su ciclo vital, e incluye a las niñas. En sus cuatro partes sustantivas, la Convención va más allá de las garantías de igual protección contenidas en los instrumentos internacionales que la precedieron, y establece medidas para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres independientemente de su estado civil, en todos los aspectos de la vida política, económica y social y las relaciones familiares. En la primera parte figuran medidas generales de aplicación, y se prevén también que las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, tales como medidas de acción afirmativa, no se considerarán discriminatorias. Estas medidas pueden aplicarse mientras duren las desigualdades, pero deberán eliminarse cuando se logre la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 4, párr. 1). Las medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad no se consideran tampoco discriminatorias (artículo 4, párr. 2). En una disposición única, se pide a los Estados partes que modifiquen los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. Se les pide también que garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos (artículo 5). Los Estados partes deben tomar todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6), así como para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, incluso en relación con la representación de sus países a nivel internacional y en organizaciones internacionales (artículos 7 y 8). Se pide también a los Estados partes que otorguen a las mujeres iguales derechos que a los hombres en relación con su nacionalidad y la nacionalidad de sus hijos, y que adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas de la educación, el empleo y la salud y la vida económica y social, incluso con respecto a las prestaciones familiares, los préstamos bancarios y otro capital y las actividades de esparcimiento, deportivas y culturales (artículos 9 a 13). En la Convención se reconocen, en el artículo 14, los problemas especiales a que hace frente la mujer rural, y se requiere que los Estados partes adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales y para asegurar en condiciones de igualdad su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios. Los Estados partes deben también acordar a las mujeres igualdad ante la ley, incluso en relación con la capacidad civil y contractual, la circulación, la residencia y el domicilio (artículo 15). Se pide asimismo a los Estados que tomen medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en el matrimonio y en las relaciones familiares, incluso en relación con los hijos, al tiempo que se establece claramente que los esponsales y el matrimonio de niños no tendrán ningún efecto jurídico y que se adoptarán todas las medidas necesarias para fijar una edad mínima para la

celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial (artículo 16).

La Convención establece un órgano, denominado Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de examinar los progresos realizados en su aplicación. El Comité está integrado por 23 “expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención” que son elegidos por los Estados partes de entre sus nacionales pero ejercen sus funciones a título personal (artículo 17, párr. 1). En las elecciones, se pide a los Estados que tengan en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos. Los miembros son elegidos por voto secreto en reuniones de los Estados partes para desempeñar mandatos renovables de cuatro años (ibíd.).

El principal medio para examinar los progresos realizados en la aplicación es la consideración de los informes que la Convención obliga a los Estados partes a comprometerse a presentar sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Los informes iniciales deben presentarse dentro del año de la entrada en vigor de la Convención para ese Estado, y en lo sucesivo por lo menos cada cuatro años o cuando el Comité lo solicite. En diciembre de 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención. Este Protocolo, que ha sido ratificado o al que se han adherido 96 Estados partes en la Convención (en diciembre de 2008) da al Comité competencia para considerar reclamaciones de personas o grupos de personas cuando se cumplen ciertas condiciones previas, fundamentalmente cuando se han agotado los recursos internos. Permite también que el Comité investigue las alegaciones dignas de confianza de violaciones graves o sistemáticas de la Convención. Hasta la fecha (diciembre de 2008), el Comité ha examinado más de 13 comunicaciones y realizado una investigación. Las comunicaciones brindan al Comité la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia sobre la base de la situación de hecho de una persona, en tanto que la competencia para realizar investigaciones le permite elaborar recomendaciones para hacer frente a violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres.

Desde su establecimiento hace más de 20 años, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha garantizado que la Convención sea un instrumento vivo, tanto en su sustancia como en sus procedimientos. Ha aprovechado plenamente su capacidad de formular las sugerencias y recomendaciones de carácter general previstas en el artículo 21 de la Convención y ha elaborado 26 recomendaciones generales que proporcionan a los Estados partes una orientación autorizada sobre el significado de las disposiciones de la Convención y de los temas en que se basa. En sus primeros 10 años, las recomendaciones generales del Comité se refirieron a cuestiones tales como el contenido de los informes, las reservas a la Convención y los recursos. Después de su décimo período de sesiones, en 1991, cambió la práctica de aprobar recomendaciones generales y el Comité empezó a aprobar recomendaciones generales sobre disposiciones específicas de la Convención y sobre la relación entre los artículos de la Convención y lo que el Comité describió como temas “transversales”. Las recomendaciones generales pasaron a ser más detalladas y amplias, ofreciendo a los Estados orientación clara sobre la aplicación de la Convención en situaciones particulares. Por ejemplo, dado que la Convención no contiene una disposición explícita relativa a la violencia contra la mujer como tal,

en su recomendación general No. 19 (1992), el Comité expuso en detalle su interpretación autorizada de la violencia contra la mujer en relación con la Convención. El Comité indicó claramente que varios artículos de la Convención requieren que los Estados protejan a las mujeres contra la violencia y pidió a los Estados partes que incluyeran información sobre la incidencia de violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para hacer frente a esa violencia en sus informes con arreglo a la Convención. La recomendación general No. 19 de 1992 sobre la violencia contra la mujer explica la obligación de los Estados partes de actuar con la diligencia debida para proteger a las mujeres contra la violencia, investigar los delitos, castigar a los culpables e indemnizar a las mujeres que son víctimas de violencia. Ha orientado a los Estados partes en la elaboración de leyes, políticas y programas y ha sido también utilizado por órganos judiciales nacionales para promover y proteger los derechos de la mujer.

Desde el punto de vista de los procedimientos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha alentado la plena utilización por los organismos especializados de la capacidad indicada en el artículo 22 de la Convención, que le permite invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades, y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud utilizan regularmente esta oportunidad. Los equipos de las Naciones Unidas en los países están colaborando actualmente para presentar informes confidenciales al Comité, al tiempo que los fondos y programas de las Naciones Unidas y otras entidades intergubernamentales, como la Organización Internacional para las Migraciones y la Unión Interparlamentaria, presentan también informes orales y escritos. Se ha establecido al mismo tiempo una estrecha cooperación con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que proporcionan regularmente al Comité numerosos “informes paralelos” en que expresan sus opiniones sobre la aplicación o no aplicación de la Convención. El Comité ha ampliado también las categorías de partes interesadas nacionales, como las instituciones nacionales de derechos humanos y los parlamentos nacionales, a los que alienta a participar en su labor. Al igual que otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el Comité considera los informes a través de un diálogo constructivo con la delegación de alto nivel del Estado parte, y delibera y aprueba tras consideración en una reunión a puerta cerrada observaciones finales en que ponen de relieve los progresos y las esferas que requieren más atención y se recomiendan las medidas que deberían adoptarse. Éstas están específicamente adaptadas a cada Estado parte, y el Comité se ha esforzado por asegurar que sean concretas, centradas y aplicables. A partir de 2008, se identifican dos áreas para el seguimiento inmediato por cada Estado parte, y se piden informes provisionales sobre los progresos alcanzados dentro del plazo de uno o dos años.

La Convención se negoció en la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y en la Tercera Comisión de la Asamblea General a través de un proceso amplio y participatorio, pero se prevé en ella la posibilidad de formular reservas en oportunidad de la ratificación o la adhesión. De acuerdo con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el párrafo 2 del artículo 28 de la Convención no permite las reservas que son incompatibles con su

objeto y su fin. Muchos Estados han formulado reservas al aceptar la Convención, y un gran número de Estados retiraron esas reservas después de hacer ajustes apropiados al nivel nacional para asegurar la conformidad con el tratado. En su recomendación No. 4 (1987), su recomendación No. 20 (1992) y su Declaración relativa a las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1998), el Comité ha expuesto en detalle su posición sobre las reservas. En general, el Comité pide a los Estados partes que, si tienen la intención de formular reservas, las formulen de la manera más precisa y estrecha posible y se aseguren de que no sean incompatibles con las disposiciones fundamentales de la Convención en que se expresa su objeto y fin. En la recomendación general No. 4, el Comité expresa su preocupación con respecto al considerable número de reservas incompatibles con el objeto y el fin de la Convención, en tanto que en la recomendación general No. 20, relativa a las reservas a la Convención, recomendó a otros Estados partes que plantearan la cuestión de la validez y los efectos jurídicos de las reservas a la Convención. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer proclamó en consecuencia en 1998 que las reservas a los artículos 2 y 16 de la Convención son incompatibles con el objeto y el propósito de la Convención y no son, en consecuencia, permisibles (Declaración de 1998 relativa a las reservas a la Convención (A/53/38/Rev.1, págs. 52 a 55)).

Los informes, observaciones finales, recomendaciones generales y comunicaciones, y la competencia para realizar investigaciones, proporcionan en conjunto al Comité herramientas que le han permitido desarrollar una jurisprudencia amplia para asegurar la eliminación de la discriminación contra la mujer y elaborar las medidas necesarias para la realización práctica del principio de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la Convención es el único tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas que tiene una limitación en cuanto a sus reuniones. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 20 de la Convención, sólo se prevé un período de sesiones anual de la Convención “que no exceda de dos semanas” para examinar los informes de los Estados partes. Las resoluciones de la Asamblea General han proporcionado progresivamente al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer más tiempo para sus reuniones y, en 1995, los Estados partes en la Convención aprobaron una enmienda al párrafo 1 del artículo 20 en que se prevé tiempo suficiente para las reuniones. Se necesita la aceptación de por lo menos dos tercios de los Estados partes para que la enmienda entre en vigor, pero hasta el momento sólo la han ratificado 45 Estados partes (resolución 50/202 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1995). Entretanto, en 2007 la Asamblea General autorizó al Comité a celebrar, a partir de enero de 2010, tres períodos de sesiones anuales de tres semanas cada uno, precedidos por la reunión de un Grupo de Trabajo antes del período de sesiones, además de los 10 días anuales aprobados para las reuniones del Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones (resolución 62/218 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2007, párrafo 14). La asignación de tiempo suficiente para sus reuniones hace posible que el Comité siga adoptando medidas sustantivas y de procedimiento para lograr que la promesa de la Convención pueda hacerse realidad para las mujeres del mundo.

Documentos conexos

A. Instrumentos jurídicos

Enmienda al párrafo 1 del artículo 20 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra mujer, Nueva York, 22 de diciembre de 1995 (CEDAW/SP/1995/2).

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Nueva York, 6 de octubre de 1999, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2131, pág. 83.

B. Documentos

Recomendación general No. 4 (reservas). Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (sexto período de sesiones), 15 de mayo de 1987 (A/42/38), párr. 579.

Recomendación general No. 19 (violencia contra la mujer). Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (11° período de sesiones), 24 de junio de 1992 (A/47/38), pág. 1.

Recomendación general No. 20 (reservas). Informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (11° período de sesiones), 24 de junio de 1992 (A/47/38), pág. 1.

Resolución 50/202 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1995 (enmienda al párrafo 1 del artículo 20 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)

Declaración relativa a las reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (períodos de sesiones 18° y 19°), 14 de mayo de 1998 (A/53/38/Rev.1), Part II, capítulo I A.

Resolución 62/218 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2007 (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).

C. Doctrina

N. Burrows, “The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *Netherlands International Law Review*, vol. 32, 1980, págs. 419 a 460.

A. Byrnes, “The ‘Other’ Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women”, *Yale Journal of International Law*, vol. 14, 1989, págs. 1 a 67.

A. Byrnes y J. Connors, “Enforcing the Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women’s Convention”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 21, 1996, págs. 679 a 797.

R. Emerton, K. Adams, A. Byrnes y J. Connors (eds.), *International Women's Rights Cases*, Londres, Cavendish Publishing, 2005.

E. Evatt, "Finding a voice for women's rights: the early days of CEDAW", *The George Washington Law Review*, vol. 34, 2002, págs. 515 a 553.

H. B. Schöpp-Schilling y C. Flinterman (eds.), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist Press, 2007.

D. Šimonović, "Reflections on the Future", en H. B. Schöpp-Schilling y otros (eds.), *The Circle of Empowerment: Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Feminist press, 2007, pág. 347.

K. L. Tang, "The leadership role of international law in enforcing women's rights: the Optional Protocol to the Women's Convention", *Gender and Development*, vol. 8, 2000, pág. 65.

Naciones Unidas y Unión Interparlamentaria, *Confronting Discrimination: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol: Handbook for Parliamentarians*, 2003.

Los tratados y los documentos de los órganos establecidos en virtud de tratados se pueden encontrar en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.