

II. Comentario sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW

**Artículos
—1 al 21—**

II. COMENTARIO SOBRE EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER *

INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un Protocolo Facultativo (“el Protocolo Facultativo”) a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (“la Convención”).² Veintitrés Estados Partes en la Convención firmaron el Protocolo Facultativo inmediatamente después de su adopción. Entrará en vigor cuando diez Estados Partes hayan completado el proceso de ratificación o adhesión.

El Protocolo Facultativo es el resultado de esfuerzos sostenidos por parte de activistas para fortalecer la protección de los derechos humanos de la mujer. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, los grupos que trabajan en pro de la mujer y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) lograron que la comunidad internacional se comprometiera a explorar la necesidad de un procedimiento facultativo para la presentación de denuncias con arreglo a la Convención. En 1994, el Grupo sobre el Derecho Internacional de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos de Maastricht co-patrocinaron la celebración de una reunión de expertos independientes, en la cual se elaboró un proyecto de protocolo que contemplaba procedimientos tanto para las comunicaciones como para las investigaciones.

* Artículo elaborado por Donna J. Sullivan, Profesora Asistente Interina, Escuela de Derecho de la Universidad de New York (NYU). La autora desea expresar su agradecimiento a John Cerrone, L.L.M. 1999, Escuela de Derecho de NYU, y a Margaret Satterthwaite, J.D. 1999, Escuela de Derecho de NYU, por sus amplios aportes a este comentario.

1 Resolución de la Asamblea General A/RES/54/4, Anexo.

2 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 34/180 del 18 de diciembre de 1979 de la Asamblea General, entró en vigor el 3 de setiembre de 1981.

A través de una campaña realizada antes de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, activistas de todas las regiones consiguieron una vez más el compromiso de los gobiernos en el sentido de que trabajarían para lograr la adopción de un procedimiento que permitiera la presentación de denuncias relacionadas con los derechos consagrados en la Convención.

Entre 1996 y 1999, un Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Comisión de la Condición de la Mujer se reunió, una vez al año, para analizar la necesidad de un protocolo facultativo y redactar el texto de éste. Los elementos esbozados en el proyecto de protocolo redactado en Maastricht proporcionaron el punto de partida para las deliberaciones de los gobiernos. Durante todo el proceso de las negociaciones, una coalición internacional de ONG, asistida por académicos, hizo aportes substantivos. Esta logró que los gobiernos incorporaran elementos que harían que los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo respondieran más a las necesidades de las mujeres. La adopción del Protocolo Facultativo da fe de la efectividad de alianzas interregionales entre activistas abocadas a la protección de los derechos humanos de la mujer.

El comentario

El Protocolo Facultativo establece procedimientos tanto para las comunicaciones como para las investigaciones. El procedimiento para las comunicaciones autoriza al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) a recibir peticiones relacionadas con violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir decisiones en la forma de “opiniones y recomendaciones”. El otro procedimiento permite al Comité iniciar investigaciones acerca de violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte.

Existen precedentes para ambos procedimientos en el marco de otros tratados internacionales de derechos humanos. Procedimientos para comunicaciones existen en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“ICCPR”),³ la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discrimi-

3 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

nación Racial (“CERD”),⁴ la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (“CAT”),⁵ y la Convención sobre los Trabajadores Migratorios (“MWC”).⁶ El procedimiento de comunicaciones para la ICCPR fue creado mediante la adopción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“Primer Protocolo Facultativo”).⁷ Un procedimiento de investigación quedó establecido en la Convención contra la Tortura.⁸ Asimismo, los sistemas regionales de derechos humanos tienen procedimientos para las peticiones. La jurisprudencia y la práctica de los órganos de vigilancia regionales, la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como las del Comité de Derechos Humanos relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo, pueden proporcionar orientaciones valiosas para el Comité a la hora de desarrollar su propia jurisprudencia y reglamento. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, ha tomado en cuenta la jurisprudencia de la Corte Europea y la Comisión de Derechos Humanos, en muchas ocasiones, al articular sus opiniones relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo.

Este comentario ofrece una visión general, paso por paso, de los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo y una explicación del significado

-
- 4 La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta para firmas y ratificación mediante la resolución No. 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965 de la Asamblea General, entró en vigor el 4 de enero de 1969.
 - 5 La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 39/46 del 10 de diciembre de 1984 de la Asamblea General, entró en vigor el 26 de junio de 1987.
 - 6 La Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada mediante la resolución No. 45/158 del 18 de diciembre de 1990 de la Asamblea General, todavía no ha entrado en vigor.
 - 7 El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto para firmas, ratificación y adhesión mediante la resolución No. 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Los procedimientos para las comunicaciones relacionadas con la CAT, la MWC y la CERD se establecen en el texto mismo de dichas convenciones.
 - 8 La CAT, *supra* nota 5, Art. 20.

del texto. Dichas explicaciones se basan en el significado literal del lenguaje utilizado en el texto, la jurisprudencia y la práctica establecidas en relación con procedimientos de derechos humanos internacionales y regionales similares, y los debates formales que tuvieron lugar durante el proceso de redacción.⁹

El Protocolo Facultativo está estructurado en cuatro secciones principales: el preámbulo; el procedimiento para comunicaciones (artículos 1-7); el procedimiento para investigaciones (artículos 8-10); y disposiciones administrativas (artículos 11-16, 18-21). El comentario sigue esta estructura, con una sección dedicada al artículo sobre reservas (artículo 17).

9 Si bien las actas oficiales de los debates en torno a la redacción se adoptaron en la forma de Informes de la Presidencia, éstos son breves resúmenes y reflejan solamente las conclusiones generales y los principales puntos de desacuerdo. Dichos informes no identifican los Estados Miembros que participaron por nombre ni incluyen el texto de los borradores específicos propuestos. La autora participó como representante de las ONG en todas las sesiones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta y, junto con la Profesora Cees Flinterman, convocó el grupo de expertos independientes que elaboró el proyecto de protocolo de Maastricht.

I. PREÁMBULO

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer («la Convención»), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

El preámbulo establece el objetivo y el propósito del Protocolo: avanzar en los esfuerzos para *asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades*. Vincula el Protocolo a la prohibición de la discriminación por motivos de sexo en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Esta vinculación sirve para enfatizar el hecho de que la eliminación de la discriminación contra la mujer es un objetivo clave de la comunidad internacional. La necesidad de que los Estados Partes en la Convención y el Protocolo adopten medidas para lograr dicha meta se enfatiza en los dos últimos párrafos del preámbulo. Las referencias a acción *por todos los medios apropiados y sin dilaciones* y a la determinación de los Estados Partes a *adoptar medidas efectivas* subrayan la importancia del Protocolo como un medio para promover la implementación de la Convención.

II. EL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS

El procedimiento para comunicaciones consiste de tres etapas. En la primera, el Comité considera si puede recibir la petición y si es admisible. Si declara una comunicación admisible, el Comité procederá a la segunda etapa, en la cual considera los fundamentos de la misma y emite sus “opiniones y recomendaciones”. Los procedimientos de seguimiento se ejecutan durante la tercera etapa.

Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo («Estado Parte») reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer («el Comité») para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

1

artículo

1

Artículo

Los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo son vinculantes únicamente para aquellos estados que son partes en la Convención y deciden ratificar el Protocolo. Según el artículo 1, los estados que ratifican el Protocolo Facultativo reconocen la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones presentadas de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 2.

A. LA PRIMERA ETAPA: LA RECEPCIÓN Y ADMISIBILIDAD DE LA COMUNICACIÓN (ARTÍCULOS 2 -5)

Artículo 2

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

2

Artículo

El artículo 2 establece: 1) quiénes pueden presentar denuncias en el marco del Protocolo Facultativo, es decir, quiénes tienen el derecho a hacerlo; y 2) el campo de aplicación del Protocolo. Si el autor o la autora de una comunicación no tiene derecho a presentarla o su contenido no está considerado dentro del campo de aplicación del Protocolo, ésta será declarada inadmisible y no se considerarán los fundamentos de la misma.

EL DERECHO A PRESENTAR UNA PETICIÓN

En el artículo 2 se establecen varios requisitos que deben ser cumplidos para que se reconozca el derecho de una persona a presentar una denuncia.

a) El primer requisito es que la comunicación debe ser presentada por “*personas o grupos de personas*”¹⁰ que alegan ser víctimas de una violación. Los autores pueden ser: i) una persona cuyos derechos con arreglo a la Convención han sido violados; o ii) un grupo de personas específicas que han sido víctimas con base en el mismo conjunto de hechos. Además, el objetivo y el propósito del Protocolo Facultativo permitirían el reconocimiento del derecho a presentar peticiones de: iii) grupos de personas de las cuales todas han sufrido la misma violación pero que tal vez no se mencionan por nombre - debido a amenazas a su seguridad o la impracticabili-

10 La referencia a “grupos de personas” es similar al artículo 14 de la CERD. Si bien el Primer Protocolo Facultativo se refiere únicamente a “individuos”, en la práctica el Comité de Derechos Humanos también acepta comunicaciones de grupos de individuos mencionados por nombre. Ver, por ejemplo, *Länsman et al. vs. Finlandia*, Comunicación No. 511/1992; *Aumeeruddy-Cziffra y 19 otras mujeres mauricianas vs. Mauricio*, Comunicación No. R.9/35.

dad de hacerlo;" y iv) grupos que han sufrido violaciones *como un grupo*.¹² Consecuente con el objetivo de garantizar los derechos humanos de la mujer, y tomando en cuenta la necesidad de lograr eficiencia administrativa en sus actividades relacionadas con el Protocolo Facultativo, el Comité podría, por ejemplo, decidir reconocer el derecho de un grupo de mujeres al que el gobierno le ha prohibido realizar sus actividades como organización para promover los derechos de la mujer en conformidad con la Convención.

Alternativamente, el artículo 2 permite que se presenten comunicaciones "*en nombre de*" las víctimas. Una víctima o un grupo de víctimas puede designar a un representante para que presente una denuncia en su nombre. Dichos representantes podrían incluir un asesor legal, familiares, un organismo no gubernamental nacional o internacional, o cualquier otro representante designado por la(s) víctima(s). El artículo 2 sigue el precedente establecido por la CAT y la MWC, al permitir explícita-

-
- 11 Las comunicaciones relacionadas con violaciones contra miembros innominados de un grupo que han sufrido la misma violación han sido consideradas por organismos regionales de derechos humanos. Por ejemplo, en el Caso 10.675, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró admisible una petición alegando violaciones de los derechos de "personas de nacionalidad haitiana innominadas que han sido y están siendo devueltas a Haití contra su voluntad", entre otros. La Comisión declaró que los Estados Unidos había violado varios de los derechos consagrados en la Declaración Americana por la forma en que había tratado a los refugiados haitianos innominados. Informe No. 51/96, Decisión de la Comisión en cuanto al mérito del Caso 10.675, Estados Unidos, 13 de marzo de 1997.
- 12 Los sistemas regionales de derechos humanos establecen antecedentes para esta categoría. El artículo 44 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental, puede presentar peticiones que contengan denuncias o quejas de violación". La Convención Americana de Derechos Humanos, firmada el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio 1978, O.A.S.T.S. 36 de la O.E.A., OEA/Ser. L/V/II.23, Doc. 21, Rev. 6 (1979). El artículo 34 de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales también reconoce este derecho para cualquier persona, entidad no gubernamental o grupo de individuos que alega ser la víctima de una violación. La Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmada el 4 de noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de setiembre de 1953, 213 U.N.T.S. 221.

mente la presentación de comunicaciones “en nombre de” las víctimas.” No se exige que los representantes de las víctimas estén sujetos a la jurisdicción de un Estado Parte.

Normalmente, se requiere el *consentimiento* de la víctima para que una petición sea presentada en su nombre, tal y como se indica en la segunda oración del artículo 2. Evidencia de dicho consentimiento puede ser ofrecida mediante la aceptación por escrito de la representación legal, un poder, u otra documentación que demuestre que el/la representante está autorizado(a) para actuar en nombre de la(s) víctima(s). El artículo 2 permite al Comité determinar el consentimiento a la luz de todas las evidencias presentadas por el autor o la autora de la comunicación.

El artículo 2 establece una *excepción* al requisito referido al consentimiento: los representantes pueden presentar comunicaciones en nombre de las víctimas, sin su consentimiento, si pueden “justificar” el actuar en su nombre.¹³ Al no estar calificada la palabra “justificar”, el Comité tiene la discreción de admitir comunicaciones en nombre de las víctimas en una variedad de circunstancias en que es imposible o poco práctico obtener su consentimiento.¹⁴ Por ejemplo, un representante que busca presentar una comunicación en nombre de una clase o un grupo muy grande de personas puede ser justificado al no obtener el consentimiento de cada una, especial-

13 La CAT, *supra* nota 5, Art. 22; la MWC, *supra* nota 6, Art. 77. Los reglamentos del Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecen que los familiares de víctimas se ubican en la misma categoría como un representante designado. Reglamento del Comité contra la Tortura (“Reglamento de la CAT”), Doc. de las NACIONES UNIDAS CAT/C/3/Rev.2, Regla 107(1)(b); Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (“Reglamento de la CERD”), Regla 91(b), Doc. de las NACIONES UNIDAS CERD/C/35/Rev.3 (1989). El Comité de Derechos Humanos permite que las comunicaciones sean presentadas por asesores legales u otros representantes debidamente autorizados, o por parientes cercanos de la víctima, si ésta no está en condiciones de presentar la comunicación. Reglamento del Comité de Derechos Humanos (“Reglamento del CDH”) Regla 90 (a) y (b), CCPR/C/3/Rev.5 (1997).

14 El requisito de que el autor debe “justificar” el actuar en nombre de la víctima sin su consentimiento se basó en los reglamentos de la CAT y de la CERD. Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Regla 107(1)(b); Reglamento de la CERD, *supra* nota 13, Regla 91(b).

15 Al contrario, en los reglamentos de la CAT y la CERD se estipula que debe parecer que la víctima misma no puede presentar la comunicación. La CERD también declara que comunicaciones de este tipo pueden recibirse únicamente como una excepción.

mente si resultara poco práctico hacerlo. Otros ejemplos incluyen circunstancias en que: i) la víctima corre el riesgo de maltrato u otra represalia, incluyendo daño físico o pérdidas económicas, si da su consentimiento para que una comunicación sea presentada en su nombre; ii) si por alguna razón la víctima no puede dar su consentimiento (por estar detenida o confinada de alguna otra manera, por estar gravemente enferma, o por falta de la capacidad legal para darlo); o iii) cualquier otra circunstancia en que sería poco razonable exigir el consentimiento de la víctima.

b) El segundo requisito establecido en el artículo 2 es que el Estado mencionado en la comunicación debe ser parte en el Protocolo.

c) El tercer requisito es que la víctima debe haber estado *bajo la jurisdicción del Estado Parte en cuestión en el momento en que ocurrió la violación*. El derecho internacional reconoce que la jurisdicción de un Estado no se limita a su territorio. Por lo tanto, no es necesario que la violación alegada en una petición haya ocurrido dentro del territorio del Estado Parte. Las circunstancias en que una víctima no estaría dentro del territorio de un Estado Parte, pero siempre bajo su jurisdicción, incluyen las violaciones contra personas que residen en los territorios dependientes de un Estado Parte, o violaciones cometidas por un Estado Parte contra ciudadanos suyos que residen en el extranjero.

La práctica establecida para otros tratados de derechos humanos indica que debe entenderse que el artículo 2 exige que la víctima haya estado bajo la jurisdicción del Estado Parte *en el momento de la violación*. Si bien podría interpretarse que el lenguaje del artículo 2 impone un doble requisito jurisdiccional (es decir, que en el momento de presentarse la denuncia la víctima también debe estar bajo la jurisdicción del Estado Parte contra el cual se presenta la denuncia), una interpretación de esta índole se opondría a los objetivos del Protocolo y a las interpretaciones aceptadas de textos similares en otros instrumentos.

d) El cuarto requisito es que la víctima debe alegar que haya sufrido *daño* como consecuencia de una violación. Las violaciones pueden tomar la forma de un acto cometido por el Estado Parte o derivarse del hecho de que no haya actuado cuando la Convención así lo requería, tal y como es reconocido por los principios generales del derecho internacional. El elemento de “daño” requiere que la víctima haga esfuerzos razonables para demostrar que: (i) “un acto o una omisión de un Estado Parte ha tenido ya efectos adversos” para su gozo de un derecho establecido en la Convención; o (ii) “existe una amenaza real de que se produzca ese resultado”.¹⁶

Es posible que un individuo o grupo de individuos que busca impugnar leyes que, según ellos, son incompatibles con la Convención pero que no han sido aplicadas por las autoridades pertinentes, sea(n) reconocido(s)as como víctima(s) en conformidad con el artículo 2, siempre y cuando hagan esfuerzos razonables para demostrar que la amenaza de la aplicación y el grave impacto de la continuada existencia de dichas disposiciones sobre las prácticas administrativas y la opinión pública le(s) ha(n) afectado, y que sigue afectándolos personalmente.¹⁷ Un individuo o grupo de individuos que pertenece a “una categoría de personas cuyas actividades, en virtud de la legislación aplicable, se consideren contrarias a la ley”,¹⁸ también podrá alegar su condición de “víctimas”. Además, las víctimas “indirectas” que han sufrido daño como resultado de una violación contra otro individuo, como, por ejemplo, los familiares o dependientes de una víctima directa, gozan de la condición de víctimas según el artículo 2.

16 Comité de Derechos Humanos, *Bordes vs. Francia*, Comunicación No. 645/1995, párr. 5.4 -5.5.

17 Comité de Derechos Humanos, *Toonen vs. Australia*, Comunicación No. 422/1992, párr. 5.1.

18 Comité de Derechos Humanos, *Ballantyne et al. vs. Canadá*, Comunicaciones No. 359/1989 & 385/1989, párr. 10.4.

EL ÁMBITO JURISDICCIONAL O DE APLICACIÓN

El artículo 2 hace referencia a las violaciones de “*cualquiera de los derechos enunciados en la Convención*”. Esta frase indica que el procedimiento para denuncias se aplica a todas las disposiciones sustantivas de la Convención (artículos 2-16).¹⁹ Sin embargo, un derecho que no está enunciado explícitamente en la Convención podría estar dentro del campo de aplicación del Protocolo Facultativo si puede ser: (i) derivado de uno o más de los derechos que están reconocidos explícitamente; (ii) interpretado como una precondition para el gozo de un derecho reconocido; o (iii) definido como un aspecto específico de un derecho que está enunciado en términos más generales. Por ejemplo, el derecho a heredar en igualdad de condiciones no se menciona en la Convención, pero puede ser derivado de los artículos 2(e) y (f), 5(a), 15(1) y 16(1). El derecho a ser informado sobre los riesgos de salud en el lugar de trabajo es un aspecto del derecho a “la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo” reconocido en el artículo 11(1)(f).

La prohibición de la violencia contra la mujer, que no se aborda explícitamente en la Convención, ilustra cómo los derechos que no se enuncian explícitamente en la Convención pueden tanto derivarse del gozo de derechos reconocidos y ser condiciones para éste. En su recomendación general No. 19, el Comité declaró que varias formas de violencia estaban prohibidas por varios artículos de la Convención. Sus opiniones dentro del marco del Protocolo Facultativo le proporcionarán al Comité un medio para aclarar el alcance de las obligaciones de los Estados Partes y las interrelaciones entre los derechos enunciados en la Convención en un contexto fáctico específico.

El alcance de los derechos enunciados en la Convención abarca la libertad de la discriminación por personas, grupos o empresas *no gubernamentales*, incluyendo la discriminación en la *vida familiar*. En el texto de la Convención queda claro que los Estados Partes tienen la obligación de eliminar la discriminación perpetrada por

¹⁹ El artículo 1 corresponde a una definición.

actores no gubernamentales²⁰ y la discriminación en “todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares”.²¹

Como ya se ha indicado, una *violación* puede tomar la forma de un acto cometido por el Estado Parte o derivarse del hecho de que éste haya dejado de actuar en una situación en que la Convención requería que lo hiciera, en consonancia con los principios generales del derecho internacional. Si bien muchos de los artículos de la Convención se han formulado como obligaciones impuestas a los Estados, crean derechos correspondientes. Con respecto al hecho de que un Estado haya dejado de cumplir con las obligaciones de lograr un resultado amplio (la obligación de reducir la tasa de abandono femenino de los estudios,²² por ejemplo), la víctima debe demostrar que ha sufrido algún detrimento a causa del incumplimiento de dicha obligación por parte del Estado.

20 Ver, por ejemplo, el Art. 1, 2 (e) y (f), 5 (a), la Convención, *supra* nota 2.

21 Ver el artículo 16, la Convención, *supra* nota 2.

22 Convención, *supra* nota 2, Art. 10 (f).

Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

3

artículo

Antes de que el Comité pueda considerar el fondo de las denuncias hechas en una comunicación, ésta debe ser recibida y luego declarada admisible. El artículo 3 establece los requisitos mínimos con respecto a la *recepción* de comunicaciones. Estipula que éstas deben presentarse por escrito. No pueden ser presentadas en un medio alternativo, como una grabación de audio o vídeo. Si bien otros instrumentos internacionales de derechos humanos no especifican el medio en que una petición debe presentarse, los reglamentos y la práctica de los órganos de vigilancia establecen que esencialmente debe ser por escrito.

El artículo 3 también establece que una comunicación no puede ser anónima.²³ El requisito se refiere, como mínimo, al autor o la autora de la misma, quien puede ser la misma víctima, un representante designado por la víctima o un grupo o un individuo que actúa en nombre de la víctima sin su consentimiento, si el Comité decide que la representación sin consentimiento es justificada. En el caso de peticiones presentadas en nombre de una víctima en que no se divulga el nombre de ésta, puede ser que el Comité exija que todas las víctimas se mencionen por nombre. Alternativamente, podría exigir que se divulgue el nombre del autor o la autora y que se identifique(n) la(s) víctima(s) con suficiente especificidad para permitir que el Estado Parte responda efectivamente. Esta última opción le daría al Comité suficiente información para administrar el procedimiento de comunicaciones, a la vez que reconoce las dificultades prácticas de cumplir con este requisito que podrían surgir en el caso de grupos grandes de víctimas, o de individuos particularmente vulnerables a represalias. El artículo 6(1) aborda el asunto de hacer del conocimiento del Estado Parte la identidad de la(s) víctima(s).

Si parece que una comunicación no puede ser recibida por el Comité, éste puede informar a los autores de la información adicional que se requiere para que dicha comunicación sea registrada para su consideración.

La segunda oración del artículo 3 confirma que el Comité no recibirá comunicaciones relacionadas con estados que no hayan ratificado o adherido al Protocolo Facultativo. No habrá ninguna revisión de la admisibilidad o del fondo de peticiones de esta índole.

23 Este es un requisito estándar para la declaración de la admisibilidad. Ver Primer Protocolo Facultativo, *supra* nota 7, Art. 3; la CAT, *supra* nota 5, Art. 22(2), la CERD, *supra* nota 4, Art. 14(6)(a), la MWC, *supra* nota 6, Art. 77(2).

Artículo 4

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.

2. El Comité declarará inadmisibile toda comunicación que:

- i) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;
- ii) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
- iii) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente substanciada;
- iv) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;
- v) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

Tras haber recibido una comunicación, el Comité debe determinar si es admisible. Si el Comité la considera inadmisibile, no considerará el fondo (los “fundamentos”) de las denuncias hechas. El artículo 4 detalla las razones por las cuales el Comité debe declarar una petición inadmisibile.

El párrafo 1 del artículo 4 estipula que una comunicación será considerada admisible únicamente si la víctima ha *agotado todos los recursos de la jurisdicción interna*. Otros procedimientos internacionales y regionales referidos a las comunicaciones también incluyen este requisito.²⁴ El requisito de que se deben agotar todos los recursos de jurisdicción interna debe instar a los Estados Partes a asegurar que dichos recursos internos para violaciones relacionadas con la Convención estén disponibles y efectivos. De esta manera, el artículo 4 subraya el hecho de que el aspecto más significativo del Protocolo es el potencial que tiene para fomentar cambios en la legislación y las prácticas nacionales.

El artículo 4 reconoce *excepciones* al requisito referido al agotamiento de recursos internos: el Comité podrá prescindir de él, si la tramitación de los recursos internos se prolonga injustificadamente o no es probable que brinde por resultado un remedio efectivo.²⁵ No es necesario agotar procedimientos internos que requieren un plazo irrazonable para completarse o que se caracterizan por una demora no razonable. La decisión de si la aplicación de recursos internos se prolonga injustificadamente depende del carácter de la supuesta violación.

En consonancia con la jurisprudencia regional e internacional establecida, el párrafo 1 también suspende el requisito referido a recursos internos si los que están disponibles no son “efectivos”. La efectividad de un recurso también depende del

24 Ver Primer Protocolo Facultativo, *supra* nota 7, Art. 2 y Art. 5(2)(b); la CAT, *supra* nota 5, Art. 22(5)(b); la CERD, *supra* nota 4, Art. 14(7)(a); la MWC, *supra* nota 6, Art. 77(3)(b).

25 Esta excepción al requisito de que se hayan agotado todos los recursos internos también se establece en otros instrumentos. Ver la CAT, *supra* nota 5, Art. 22(5)(b); la MWC, *supra* nota 6, Art. 77(3)(b). En la práctica, el Comité de Derechos Humanos exige este requisito solamente en la medida en que los recursos internos sean efectivos. Ver, por ejemplo, Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/49/40 de las Naciones Unidas., vol. I, párr. 404-406 (1994).

carácter de la supuesta violación.²⁶ Los factores pertinentes a la efectividad de los recursos internos incluyen, por ejemplo:

- (a) si el recurso interno permite una adecuada reparación, indemnización, rehabilitación o asistencia de otro tipo a la víctima;
- (b) si existen barreras legales, como la falta de capacidad legal, que impiden que la víctima busque reparación;
- (c) si la víctima ha sido disuadida o impedida de buscar reparación por la intimidación o amenazas hechas por funcionarios o miembros de su familia o de su comunidad;
- (d) si la discriminación generalizada por motivos de género en la administración de justicia o la debilidad del estado de derecho en general hacen que los procedimientos internos sean ineficaces;
- (e) si al recurso se le puede dar seguimiento efectivo sin asesoría legal y, de no ser así, si el estado proporciona asistencia legal;²⁷
- (f) si el acto legislativo, ejecutivo o administrativo, o la omisión de actuar, que supuestamente viola la Convención puede ser considerado por los tribunales nacionales o impugnado únicamente a través de procesos políticos;²⁸
- (g) si limitaciones prácticas hacen que el recurso sea inaccesible; por ejemplo, si los costos económicos son tan onerosos que la víctima no puede recurrir al recurso que está disponible, si la ubicación geográfica del foro pertinente hace que sea inaccesible para la víctima, o si el

26 Comité de Derechos Humanos, *Vicente et al vs. Colombia*, Comunicación No. 612/1995, párr. 5.2.

27 Ver Comité de Derechos Humanos, *Champaign et al vs. Jamaica*, Comunicación No. 445/1991, párr. 5.2.

28 Ver el Comité de Derechos Humanos, *Gauthier vs. Canadá*, Comunicación No. 633/1995, párr. 9.2 El Comité de Derechos Humanos ha declarado que en los casos de violaciones particularmente graves “el término «recursos de la jurisdicción interna» debe entenderse primordialmente como recurso judicial”. *Vicente et al vs. Colombia*, Comunicación No. 612/1995, párr. 5.2. El Comité explicó que “si el supuesto delito es especialmente grave, como en el caso de violaciones de derechos humanos básicos, en especial del derecho a la vida, los recursos de índole puramente administrativa y disciplinaria no pueden considerarse adecuados y efectivos”. *Idem*.

Estado Parte no proporciona servicios de interpretación cuando la víctima no sabe hablar o no entiende el idioma de trabajo del foro pertinente; y

(h) si el mismo recurso interno incorpora elementos discriminatorios, tales como restricciones sobre el peso del testimonio de la mujer como evidencia.

De acuerdo con el artículo 4, la autora de la comunicación debe alegar que se han agotado los recursos internos o especificar las razones por las cuales dichos recursos no se hayan agotado. Una afirmación en el sentido de que no se han agotado los recursos internos porque no son efectivos o son irrazonablemente prolongados debe incluir detalles de la ley y/o hechos pertinentes. Las meras dudas acerca de la efectividad de un recurso no constituyen suficiente razón para dejar de buscar reparación a través de dicho procedimiento.²⁹ El Comité de Derechos Humanos requiere que un Estado Parte que disputa la admisibilidad de una petición proporcione «detalles de los recursos que afirma que podría haber utilizado el autor en las circunstancias de su caso, junto con las pruebas de que existían posibilidades razonables de que tales recursos fuesen efectivos».³⁰

Los requisitos adicionales sobre la admisibilidad establecidos en el párrafo 2 del artículo 4 aparecen también en otros procedimientos para denuncias internacionales y regionales en materia de derechos humanos. El propósito del inciso (i) es evitar una duplicación innecesaria al prohibir comunicaciones que *están siendo o han sido examinadas en otros foros internacionales*.³¹ La práctica del Comité de De-

29 Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial han aplicado este estándar. Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Faurisson vs. Francia*, Comunicación No. 550/1993, párr. 6.1.

30 Comité de Derechos Humanos, *Torres Ramírez vs. Uruguay*, Comunicación No. 4/1977, en párr. 4.1.

31 Ver la CAT, *supra* nota 5, Art. 22(5)(a); la MWC, *supra* nota 6, Art. 77(3)(a). En el caso del Primer Protocolo Facultativo, se excluye solamente la posibilidad de un examen simultáneo. Primer Protocolo Facultativo, *supra* nota 7, Art. 5(2)(a). De esta manera, el Comité de Derechos Humanos puede considerar casos que han sido examinados anteriormente por otros órganos internacionales de derechos humanos. Ver, por ejemplo, Doc. de las NACIONES UNIDAS A/49/40, Vol. I, párr. 402 (1994).

rechos Humanos ha establecido que una investigación por parte de un relator especial de las NACIONES UNIDAS no constituye una investigación de la denuncia dentro del significado del inciso (i) y, por lo tanto, no impediría la admisibilidad.

Para determinar si “el mismo asunto” ha sido considerado por otro órgano del sistema internacional, deben examinarse los hechos en que se basa la denuncia y el contenido de los derechos sustantivos que supuestamente se violaron. Si el Comité decide que los hechos han cambiado de manera importante, o que las denuncias presentadas en otros foros internacionales alegaron violaciones sustantivamente diferentes con base en el mismo conjunto de hechos, puede que una comunicación sea declarada admisible. Por ejemplo, una víctima cuya denuncia relacionada con una violación en el contexto de la limpieza étnica como una forma de discriminación racial ha sido considerada y rechazada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, podría presentar una comunicación con arreglo al Protocolo Facultativo, al alegar que la violación es una violación de la prohibición de la violencia por motivos de género enunciada en la Convención.

El inciso (ii) establece que las comunicaciones que se oponen a lo dispuesto en la Convención son inadmisibles. La “*incompatibilidad*” implica que los hechos en que se basa la denuncia no se relacionan con los derechos sustantivos garantizados por la Convención o que la denuncia busca un resultado que se opone a los objetivos generales de la Convención misma.

El inciso (iii) requiere que el Comité determine si una comunicación es *manifiestamente infundada o insuficientemente substanciada*. Una comunicación se considera “manifiestamente infundada” si, suponiendo que todos los hechos descritos son verídicos, alega violaciones de derechos que no son garantizados por la Convención, depende de una interpretación claramente errónea de la Convención, o alega hechos que incuestionablemente indican que el acto u omisión del Estado Parte es consecuente con las obligaciones impuestas por la Convención.

El requisito explícito que las peticiones deben ser “suficientemente substanciadas” constituye un cambio con respecto a otros instrumentos que contemplan pro-

cedimientos en esta área, si bien el Comité de Derechos Humanos ha incorporado dicho requisito a su reglamento.³² La admisibilidad se refiere a la primera determinación que le corresponde hacer al Comité: si debe proceder a examinar los fundamentos de la comunicación. Por ende, el estándar exigido para fundamentar y documentar en esta etapa del proceso debe ser bajo. Por ejemplo, la práctica del Comité de Derechos Humanos indica que para cumplir con el requisito de que toda denuncia debe estar suficientemente fundamentada, deben proporcionarse detalles específicos, en particular información referida a la *situación específica de la víctima*.³³ Alegatos no específicos referidos al contexto general no serían suficientes, de acuerdo con el inciso (iii), como, por ejemplo, una referencia a informes sobre las condiciones en las cárceles de mujeres sin información adicional sobre la situación de mujeres específicas.³⁴

El inciso (iv) establece que el Comité no podrá considerar denuncias que constituyan un *abuso del derecho de presentar una comunicación*.³⁵ Unos ejemplos serían denuncias hechas indisputable y únicamente con el propósito de difamar a un funcionario u otras personas o por algún otro motivo malicioso, o la presentación de una denuncia en repetidas ocasiones cuando el Comité ya la ha declarado sin fundamento.

32 El que una comunicación esté "suficientemente substanciada" no es un criterio para la admisibilidad en el caso de la CAT, la CERD o la MWC. Si bien el Comité de Derechos Humanos rechaza la admisibilidad si determina que una comunicación no está suficientemente substanciada, este requisito se establece en su reglamento (artículo 90(b)), no en el texto del Primer Protocolo Facultativo.

33 Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Canepa vs. Canadá*, Comunicación No. 558/1993, en el párr. 6.3; *Hertzberg et al. vs. Finlandia*, Comunicación No. 61/1979, en el párr. 9.3; *C. et al. vs. Italia*, Comunicación No. 163/1984, en el párr. 6.2.

34 Ver Comité de Derechos Humanos, *Champagne et al. vs. Jamaica*, Comunicación No. 445/1991, párr. 5.3; *Steadman vs. Jamaica*, Comunicación No. 558/1993, párr. 6.5.

35 La CAT, la MWC y el Primer Protocolo Facultativo contienen disposiciones similares. La CAT, *supra* nota 5, Art. 22(2); la MWC, *supra* nota 6, Art. 77(2); Primer Protocolo Facultativo, *supra* nota 7, Art. 3. La CERD no contiene ninguna disposición comparable.

Finalmente, el inciso (v) indica que el Comité no podrá examinar comunicaciones que se refieren a *violaciones que sucedieron antes de la entrada en vigor* del Protocolo Facultativo para el Estado Parte en cuestión. Se reconoce una *excepción* en el caso de situaciones en que los hechos que dieron lugar a la petición han continuado.³⁶ Por lo tanto, abusos de carácter continuo (“violaciones que continúen produciéndose”) pueden ser objeto de una denuncia, aun cuando las violaciones comenzaron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo. Los efectos continuos de violaciones cometidas en el pasado también pueden servir como base para la admisibilidad, en el sentido de que el hecho de que el Estado Parte no haya solucionado las consecuencias puede considerarse una afirmación de sus violaciones anteriores. Por ejemplo, la privación discriminatoria de derechos a la propiedad, aunque haya ocurrido antes de la entrada en vigor del Protocolo para el Estado Parte en cuestión, podría dar lugar a una denuncia debido a sus efectos continuos.³⁷

36 Las reglas de los otros órganos de vigilancia de los derechos humanos no abordan expresamente la cuestión de violaciones que siguen produciéndose. Sin embargo, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos indica su disposición a examinar supuestas violaciones del Pacto que ocurrieron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, siempre y cuando dichas violaciones continúen después de ésta. Ver, por ejemplo, Comunicación No. 520/1992, Doc. A/49/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. II, Anexo X, T, párr. 6.4 (1994). Ver también la nota 109, *infra*.

37 Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Aduayom et al. vs. Togo*, Comunicaciones Nos. 422-424/1990, en párr. 6.2.38 Ver el Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Artículo 108(9), Reglamento del CDH, *supra* nota 13, Artículo 86; Reglamento de la CERD, *supra* nota 13, Artículo 94(3).

Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.
2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

El artículo 5 autoriza al Comité solicitar al Estado Parte interesado que adopte medidas inmediatas para proteger las víctimas de una supuesta violación de daños irreparables, antes de proceder a analizar el fondo de los alegatos. Se pueden solicitar *medidas provisionales*, por ejemplo, para evitar daños físicos o mentales a la víctima o una acción que tendría un impacto irreversible en los derechos de la víctima, incluso una acción que haría imposible que la víctima obtuviera sus derechos más adelante si el Comité llega a una determinación, con base en los fundamentos, de que efectivamente ocurrió una violación. El párrafo 2 del artículo 5 aclara que una solicitud del Comité en el sentido de que se adopten medidas provisionales no implica una decisión sobre el fondo del asunto³⁸ y que medidas provisionales para evitar que se infrinjan los derechos de la víctima no perjudicarán la posición del Estado Parte con respecto a los fundamentos de la denuncia.

Los reglamentos del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial contienen disposiciones que les permiten solicitar medidas provisionales para evitar “daños irreparables”. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que la cuestión de lo que podrían constituir “daños irreparables” deberá decidirse al referirse a los criterios del Comité, no a los criterios desarrollados por los tribunales nacionales.³⁹ Ha explicado que “el criterio esencial es... la irreversibilidad de las consecuencias”.⁴⁰ En varios casos presentados con arreglo al Primer Protocolo Facultativo, ha solicitado una suspensión temporal de la ejecución. Otros ejemplos incluyen solicitudes para la suspensión temporal de una deportación cuando el denunciante posteriormente quedaría prohibido de regresar al territorio del Estado Parte en cuestión, un examen médico urgente, y que “se abstuviera de adoptar medidas que pudieran causar un daño irreparable al medio que, según los autores, es vital para su cultura y su subsisten-

38 Ver el Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Artículo 108(9), Reglamento del CDH, *supra* nota 13, Artículo 86; Reglamento de la CERD, *supra* nota 13, Artículo 94(3).

39 Comité de Derechos Humanos, *Stewart vs. Canadá*, Comunicación No. 538/1993, en párr. 4.4.

40 *Idem* en párr. 7.7.

cia”.⁴¹ El Comité contra la Tortura ha enfatizado que “el cumplimiento de las medidas provisionales, solicitadas por el Comité en los casos que éste considera razonables, es indispensable para poder evitar a la persona objeto de las mismas daños irreparables que, además, podrían anular el resultado final del procedimiento ante el Comité”.⁴²

41 Comité de Derechos Humanos, *Lansman vs. Finlandia*, Comunicación No. 671/1995, en párr. 4.1.

42 Comité contra la Tortura, *Núñez Chipana vs. Venezuela*, Comunicación No. 110/1998, párr. 8.

B. LA SEGUNDA ETAPA: LA CONSIDERACIÓN DEL FONDO DE LA COMUNICACIÓN Y LA TRANSMISIÓN DE "OPINIONES"

Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisibile sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.
2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

6

Artículo

En el artículo 6(1) se esboza el procedimiento que ha de seguirse una vez que el Comité haya hecho su determinación inicial con respecto a la admisibilidad de la comunicación (admisibilidad *a prima facie*). La determinación inicial del Comité se basará únicamente en la información presentada en la petición. Si, con base en la información suministrada en una comunicación, se determina que ésta es inadmisibles por alguna de las razones especificadas en el artículo 4, no será enviada al Estado Parte para obtener una respuesta y el procedimiento se da por terminado. Una comunicación declarada inadmisibles en esta etapa ("sin remisión al Estado Parte interesado") podría volver a presentarse posteriormente, de existir información adicional que se oponga a la conclusión de inadmisibles.

Una denuncia que cumple con los criterios *prima facie* para concluir que es admisible será enviada al Estado Parte siempre que "la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad" a dicho Estado Parte.⁴³ En vista de que se requiere que se revele la identidad del autor o la autora de la comunicación, el Comité tendrá que decidir qué debe hacer en el caso de peticiones que no identifican por nombre todas las víctimas de un grupo o que identifican una víctima por sus iniciales o por un seudónimo. Podría decidir ceñirse al significado literal del texto y exigir que una víctima acepte que se divulgue su *identidad* pero no su *nombre*. Si optara por esta interpretación, se tendrían que revelar únicamente aquellos hechos relativos a la víctima que sean necesarios para permitir que el Estado Parte responda a la comunicación de manera efectiva. Un planteamiento de esta índole le permitiría al Comité responder a casos en que: (i) se trata de un gran número de personas y es poco factible identificarlas todas por nombre; o (ii) la víctima es particularmente vulnerable a represalias o amenazas, como es el caso de mujeres que son objeto de violencia en el seno de su familia. Puesto que, antes de buscar reparación con arreglo al Protocolo Facultativo, las víctimas deben haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna (salvo que no sea probable que brinde por resultado un recurso efectivo o la tramitación de dichos recursos se prolonge injustificadamente) en la

43 La CERD también requiere que "las personas o grupos de personas interesadas" den su consentimiento para que se revele su "identidad" al Estado Parte interesado. La CERD, *supra* nota 4, Art. 14(6)(a).

mayoría de los casos la identidad de la víctima ya será de conocimiento público. Si el Comité decide que el párrafo 1 establece que los nombres de todas las víctimas han de ser revelados al Estado Parte, deberá evaluar la necesidad de medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la víctima, de conformidad con el artículo 5. El *consentimiento* de la víctima es un prerequisite para que se revele su identidad o su nombre.⁴⁴

El párrafo 1 del artículo 6 establece que el Comité deberá poner en conocimiento del Estado Parte, “de forma confidencial”, toda comunicación que reciba. El procedimiento para las denuncias de la CERD es el único que comparte este requerimiento referente a la confidencialidad.⁴⁵ Tal y como lo indica la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, dicho requerimiento se aplica únicamente a la divulgación pública de los documentos de trabajo de dicho Comité relacionados con las comunicaciones o los escritos de las partes involucradas. El reglamento del Comité de Derechos Humanos estipula que son confidenciales los documentos de trabajo de éste y los escritos del autor o la autora de una comunicación y del Estado Parte. Sin embargo, el autor o la autora y el Estado Parte en cuestión tienen derecho a hacer públicos sus escritos o información relacionada con el proceso, a menos que el Comité de Derechos Humanos solicite que se mantenga la confidencialidad.⁴⁶ Las decisiones finales sobre la admisibilidad y el fondo de la petición adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura se hacen públicas, incluso en sus informes anuales. El artículo 12 del Protocolo Facultativo establece que “el Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo”.

44 La(s) víctima(s) podría(n) dar su consentimiento en la comunicación original.

45 La CERD, *supra* nota 4, Art. 14(6)(a).

46 Reglamento del CDH, *supra* nota 13, Regla 96.

El Estado Parte debe presentar su respuesta a la comunicación en un plazo de *seis meses* a partir de la fecha de dicha notificación (párrafo 2).⁴⁷ En su respuesta el Estado Parte puede impugnar tanto la admisibilidad como el fondo de la petición y debe incluir información acerca de cualquier recurso que haya sido proporcionado. El Comité puede reexaminar la admisibilidad de la comunicación a la luz de la información presentada por el Estado Parte. Normalmente, al impugnar el fondo de la denuncia, el Estado Parte abordará tanto los hechos alegados en la comunicación como la legislación vigente, entre ésta la legislación interna y su interpretación de las disposiciones pertinentes de la Convención.

El Comité podría decidir combinar su consideración de la admisibilidad y del fondo de una comunicación a fin de agilizar el proceso. Podría establecer este método de trabajo en el reglamento que está autorizado a desarrollar con arreglo al artículo 14.⁴⁸ El Comité también puede designar un Grupo de Trabajo para considerar la admisibilidad de comunicaciones y hacer recomendaciones al Comité en pleno relativas a la situación referente a peticiones declaradas admisibles. Esta práctica ha sido adoptada por otros órganos de vigilancia para facilitar la consideración oportuna y minuciosa de comunicaciones.

Al igual que otros procedimientos internacionales, el Protocolo Facultativo no establece ningún procedimiento para llegar a una “solución amistosa”.⁴⁹ Dado que las víctimas no disponen de los mismos recursos que poseen los Estados Partes y que son vulnerables a incentivos o la amenaza de sanciones, los procedimientos para llegar a un arreglo crean el riesgo de que las víctimas sean disuadidas o le sea prohibido seguir con sus denuncias.

47 El Primer Protocolo Facultativo (Art. 4(2)), la CAT (Art. 22(3)) y la MWC (Art. 77(4)) también imponen un límite de seis meses para la recepción de la respuesta del Estado Parte. La CERD establece un plazo máximo de tres meses (Art. 14(6)(b)).

48 El Comité de Derechos Humanos ha adoptado este método de trabajo y sólo en circunstancias excepcionales solicita a un Estado Parte que aborde únicamente la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

49 Una disposición sobre soluciones amistosas se incluyó en los borradores del texto, pero se eliminó durante la sesión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta en 1999. En cambio, los instrumentos regionales sí contienen disposiciones de este tipo. Ver, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *supra* nota 12, Art. 48(f).

Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.
2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.
3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.
4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.
5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte, de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

7

artículo

El Artículo 7 esboza cuatro elementos: (i) el proceso que debe seguir el Comité al considerar una comunicación; (ii) la presentación por parte del Comité de sus “opiniones” y “recomendaciones” con respecto a los fundamentos de la(s) denuncia(s) interpuesta(s); (iii) los deberes del Estado Parte al considerar y responder a las opiniones y recomendaciones del Comité; y (iv) los procedimientos de seguimiento.

Los párrafos 1 y 2 describen someramente el procedimiento para la consideración de comunicaciones.⁵⁰ Al considerar los fundamentos, el Comité puede tomar en cuenta no sólo la petición original y la respuesta del Estado Parte, sino también cualquier *información adicional* suministrada por la víctima y/o sus representantes, o por otros en su nombre, y cualquier información suplementaria presentada por el Estado Parte (párrafo 1). El Comité puede permitir que las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales presenten información para apoyar la denuncia de la víctima (“en su nombre”), tales como informes preparados para esclarecer los asuntos abordados en la comunicación, informes de relatores especiales de las Naciones Unidas u otros expertos intergubernamentales, análisis de legislación interna o internacional, o pruebas documentales de las leyes, políticas o prácticas nacionales. El párrafo 1 busca crear una crónica más detallada y comprensiva que sirva de base para la toma de decisiones por parte del Comité. El objetivo del requisito, en el sentido de que toda información adicional sea transmitida a todas las partes, es asegurar que el procedimiento sea imparcial. El Comité debe analizar las denuncias en sesiones a las cuales *no* pueden asistir miembros del público, las víctimas ni sus representantes, ni el Estado Parte en cuestión (párrafo 2).

Después de analizar la comunicación a la luz de la información suministrada, el Comité transmitirá sus “opiniones” y “recomendaciones” a las partes.⁵¹ Sus “opiniones” indicarán si ha ocurrido una violación de la Convención. Dichas opiniones pueden incluir tanto las conclusiones del Comité con respecto a los hechos, como su

50 El Comité podría decidir establecer pautas más detalladas cuando adopte el reglamento contemplado en el artículo 14.

51 El artículo 14 de la CERD establece que el Comité debe comunicar sus “sugerencias y recomendaciones” relativas a comunicaciones. La CERD, *supra* nota 4, Art. 14(7)(b). La CAT se refiere a la comunicación del “parecer” del Comité. La CAT, *supra* nota 5, Art. 22(7).

razonamiento al aplicar la ley a los hechos, es decir, una explicación de las razones por las cuales el acto u omisión constituye o no una violación. En su consideración tanto de los hechos como de la interpretación y aplicación de la legislación interna, es probable que el Comité siga la práctica de otros órganos de derechos humanos al otorgarles considerable importancia a las decisiones de tribunales nacionales. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha establecido jurisprudencia, “según la cual corresponde a los tribunales de los Estados Partes interesados, y no al Comité, revisar la evaluación de los hechos en un caso determinado, así como la aplicación de la ley [interna], salvo que las decisiones de los tribunales sean *manifiestamente arbitrarias o representen una denegación de la justicia*” (énfasis de la autora).⁵² Si el Estado Parte no responde a las acusaciones del autor o la autora, se da la “debida importancia” a dichas acusaciones no rebatidas “en la medida en que estén probadas”.⁵³

Si el Comité concluye que ha ocurrido una violación, emitirá recomendaciones con respecto a la acción que deber tomar el Estado Parte para remediar la violación.⁵⁴ Puede ser que dichas recomendaciones identifiquen medidas específicas de reparación, indemnización y/o rehabilitación para la víctima, o cualquier otra acción que sea necesaria para restaurar a la víctima la condición en que hubiera estado de no

52 Comité de Derechos Humanos, *A vs. Nueva Zelandia*, Comunicación Nº 754/1997, párr. 7.3. Ver, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, *Hankle vs. Jamaica*, Comunicación Nº 710/1996, párr. 6.5 (“[con] relación al pretendido incumplimiento del artículo 14 porque el juez decidió no pedir que se retirase el jurado después que el fiscal pidió un aplazamiento, ya que los testigos de cargo supuestamente habían sido amenazados, y por las instrucciones que dio luego al jurado sobre este punto, el Comité reitera que por lo general compete a los tribunales de apelación de los Estados Partes examinar si las instrucciones que el juez da al jurado y el propio proceso respetan el ordenamiento jurídico interno. Por lo tanto, el Comité sólo puede analizar si la decisión y las instrucciones del juez fueron arbitrarias o no se hizo justicia, o si el juez manifiestamente allanó la obligación de actuar con imparcialidad”).

53 Comité de Derechos Humanos, *Brown vs. Jamaica*, Comunicación Nº 775/1997, párr. 6.13. Generalmente, los alegatos del autor o la autora se aceptan como verídicos, si internamente son coherentes y creíbles en otros aspectos.

54 El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha emitido recomendaciones para Estados Partes con respecto a comunicaciones que, en su criterio, no entrañaban ninguna violación de la CERD. Ver, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *B. M. S. vs. Australia*, Comunicación No. 8/1996; *Narainen vs. Noruega*, Comunicación No. 3/1991.

haber ocurrido la violación.⁵⁵ Asimismo, en sus recomendaciones el Comité puede pedir medidas específicas para poner fin a una violación que continúa produciéndose o para evitar una repetición de dicha violación o violaciones similares en el futuro. La obligación general de los Estados Partes de cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Convención implica el deber de tomar medidas para evitar violaciones similares en el futuro. Recomendaciones específicas y detalladas serán más útiles que las de carácter general, tanto para mujeres cuyos derechos han sido violados como para Estados Partes que buscan cumplir con sus obligaciones con arreglo a la Convención.

Entre los ejemplos de recursos específicos recomendados por el Comité de Derechos Humanos en comunicaciones relacionadas con el Primer Protocolo Facultativo figuran: la revocación de legislación;⁵⁶ una revisión de la legislación pertinente para asegurar que ni su contenido ni su aplicación tienen efectos discriminatorios;⁵⁷

55 El principio básico de la reparación fue afirmado por la Corte Internacional de Justicia en el caso de la *Fábrica de Chorow*, PCIJ, Serie A, No. 17, 1928, pp. 47-48. La Corte consideró que, en la medida de lo posible, la reparación debería eliminar todas las consecuencias del acto ilegal y restablecer la situación que probablemente hubiera existido si el mismo no se hubiera cometido.

Para un análisis del alcance del derecho a reparaciones y pautas preliminares sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional a obtener reparación, ver el informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Sr. Theo van Boven, Doc. E/CN.4/1997/104 de las NACIONES UNIDAS (1997). Para una discusión de los criterios sobre reparaciones de expertos en derechos humanos de las NACIONES UNIDAS y las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Corte Penal Internacional, ver el informe del experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Sr. M. Cherif Bassiouni, Doc. E/CN.4/1999/65 de las NACIONES UNIDAS (1999). Para una discusión de las diferentes formas de reparación, las cuales incluyen la restitución, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, ver ídem, párr. 21-24.

56 Ver Comité de Derechos Humanos, *Toonen vs. Australia*, Comunicación No. 422-488/1992, párr. 10.

57 Ver Comité de Derechos Humanos, *Simunek et al. vs. República Checa*, Comunicación No. 516/1992, párr. 12.2.

la indemnización;⁵⁸ la puesta en libertad de un prisionero;⁵⁹ un cambio en las condiciones de detención o encarcelamiento;⁶⁰ otro juicio;⁶¹ la ejecución del fallo de un tribunal nacional con respecto a derechos de visita;⁶² y una revisión independiente de una decisión administrativa.⁶³ Las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Humanos regularmente incluyen la obligación de adoptar medidas para evitar violaciones similares en el futuro. En comunicaciones relacionadas con el artículo 22 de la CAT, el Comité contra la Tortura opinó que el Estado Parte en cuestión tenía la obligación de abstenerse de expulsar, devolver o extraditar las víctimas a su país

-
- 58 Ver Comité de Derechos Humanos, *Pauger vs. Austria*, Comunicación Nº 716/1996, párr. 12 (se solicitó al Estado Parte que pagara a la víctima una suma fija calculada sobre la base de la cuantía completa de la pensión y sin discriminación); *Spakmo vs. Noruega*, Comunicación No 631/1995, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara un recurso efectivo que incluyera una indemnización); *Simunek et al. vs. República Checa*, Comunicación No. 516/1992, párr. 12.2 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara una reparación efectiva, que podría “consistir en una indemnización si las propiedades en cuestión no pueden restituirse”); *Mukunto vs. Zambia*, Comunicación Nº 768/1997, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara un recurso efectivo, que entrañara “una indemnización por el retraso indebido al decidir sobre su demanda de indemnización por la detención ilegal que sufrió en 1979”).
- 59 Ver Comité de Derechos Humanos, *Domukovsky et al. vs. Georgia*, Comunicaciones Nº 623/1995, 624/1995, 626/1995, 627/1995, párr. 20 (se solicitó al Estado Parte que pusiera a las víctimas en libertad); *Maleki vs. Italia*, Comunicación Nº 699/1996, párr. 11 (se solicitó al Estado Parte que liberara a la víctima inmediatamente o que se le volviera a juzgar en su presencia).
- 60 Ver Comité de Derechos Humanos, *Thomas vs. Jamaica*, Comunicación Nº 800/1998, párr. 8 (se solicitó al Estado Parte que colocara a la víctima en “un correccional de menores, separado de los adultos si la legislación de Jamaica lo permite, y que [proporcionara] una indemnización porque no se le separó de los adultos cuando era menor”); *Hamilton vs. Jamaica*, Comunicación Nº 616/1995, párr. 10 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara a la víctima una reparación efectiva que entrañara “indemnización y condiciones que tengan plenamente en cuenta su condición de invalidez”).
- 61 Ver Comité de Derechos Humanos, *Maleki vs. Italia*, Comunicación Nº 699/1996, párr. 11 (se solicitó al Estado Parte que liberara a la víctima inmediatamente o que se le volviera a juzgar en su presencia).
- 62 Ver Comité de Derechos Humanos, *Fei vs. Colombia*, Comunicación No. 514/1992 (se solicitó al Estado Parte que garantizara el acceso regular de la víctima a sus hijas, y que asegurara que se cumplieran los términos de los fallos emitidos por los tribunales nacionales a favor de la víctima).
- 63 Ver Comité de Derechos Humanos, *Gauthier vs. Canadá*, Comunicación No. 633/1995, párr. 15 (se solicitó al Estado Parte que proporcionara una revisión independiente de la solicitud de la víctima para que se le permitiera tener acceso a las instalaciones para la prensa en el Parlamento).

de origen o a cualquier otro país donde correrían el riesgo de ser expulsados o devueltos a su país de origen.⁶⁴

Los Estados Partes tienen la obligación de dar “debida consideración” a las opiniones y recomendaciones del Comité y de formular una respuesta por escrito,⁶⁵ en un plazo de seis meses, incluida información acerca de las medidas que se han adoptado. Si bien las recomendaciones del Comité no son vinculantes, conforme al derecho internacional general, los Estados Partes tienen la obligación de cumplir con ellas de buena fe.⁶⁶ Asimismo, en conformidad con el artículo 3, los Estados Partes en la Convención tienen la obligación general de adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarle a las mujeres el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Debe entenderse que este deber incluye la provisión de recursos efectivos para las violaciones como una medida *necesaria* para garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos.⁶⁷

Cuando decide que ha ocurrido una violación del ICCPR, el Comité de Derechos Humanos regularmente hace referencia al vínculo que existe entre la ratificación por el Estado Parte del Primer Protocolo Facultativo, a través del cual reconoce la “competencia del Comité para determinar si se ha violado o no el Pacto” y su

64 Ver Comité contra la Tortura, *Elmi vs. Australia*, Comunicación No. 120/1998; *Ayas vs. Suecia*, Comunicación No. 97/1997; *Korban vs. Suecia*, Comunicación No. 88/1997. La devolución está prohibida en el artículo 3 de la CAT. La CAT, *supra* nota 5.

65 Compare el Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Regla 111(5) (el Comité puede invitar al Estado Parte a que le informe oportunamente de las medidas que adopte). Ver también el Reglamento de la CERD, *supra* nota 13, Regla 95(5) (en el mismo sentido).

66 Ver la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 24 de abril de 1970, Art. 26, 8 I.L.M. 679.

67 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de “garantizar” los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”. Caso Velásquez Rodríguez, Corte I. D. H., (Ser. C) No. 4, párr. 166 (1988) (sentencia).

obligación con arreglo al ICCPR de “garantizar a toda persona que se encuentre en su territorio y esté sujeta a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, y a garantizar que pueda interponer un recurso efectivo, con fuerza ejecutoria, en caso de violación comprobada de esos derechos...”⁶⁸ La experiencia del Comité de Derechos Humanos sugiere que el seguimiento por parte del Comité contribuirá al cumplimiento con sus opiniones y recomendaciones.⁶⁹ En una evaluación de sus procedimientos de seguimiento, el Comité de Derechos Humanos informó que:

En efecto, algunos Estados Partes que han respondido con arreglo al procedimiento de seguimiento han argumentado que estaban aplicando las recomendaciones del Comité, por ejemplo, poniendo en libertad a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que se encontraban detenidas, otorgándoles una indemnización por los perjuicios sufridos, modificando la legislación que resultase incompatible con las disposiciones del Pacto, u ofreciendo a los demandantes recursos de otra índole. Algunos Estados Partes han adoptado medidas en atención a los dictámenes del Comité y han otorgado u ofrecido algún tipo de recurso, pero no han informado de ello al Comité.

El artículo 9 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos reconoce que:

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.
2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

Asamblea General, A/RES/53/144, Anexo, 8 de marzo de 1999.

68 Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, párr. 454 (1999).

69 El Comité de Derechos Humanos ha establecido procedimientos de seguimiento por medio de su reglamento. Ver la sección C.

Por otra parte, varios de los Estados Partes han señalado que se efectuaron pagos graciabiles a las víctimas a título de indemnización, sobre todo en los casos en que el ordenamiento jurídico interno no preveía ningún otro tipo de indemnización; o que se les ofreció algún recurso a título también graciable...⁷⁰

C. LA TERCERA ETAPA: EL SEGUIMIENTO

En el párrafo 5 del artículo 7 se detallan medidas de seguimiento que ha de adoptar el Comité con respecto a sus decisiones con arreglo al procedimiento de comunicaciones. Después de recibir la respuesta del Estado Parte a sus opiniones, de conformidad con el párrafo 4, el Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre las medidas que haya adoptado en respuesta a sus opiniones o recomendaciones. El Comité puede solicitar información adicional si lo considera apropiado; el párrafo 5 no establece ningún plazo para dicho proceso. Además, puede solicitar al Estado Parte que proporcione información de esta índole en sus informes periódicos con arreglo al artículo 18 de la CEDAW.⁷¹ Al vincular las funciones del Comité en el marco del Protocolo Facultativo con el proceso de presentación de informes con arreglo a la Convención, el artículo 7(5) fortalece la efectividad del procedimiento de comunicaciones como un instrumento para promover cambios en

70 Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, párr. 550-51 (1995). Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos informó que:
El Gobierno del Ecuador en una comunicación informó al Comité que se había reunido con el representante del Sr. Villacres Ortega... para llegar a un arreglo amistoso sobre la base del dictamen del Comité. En otra comunicación..., el Gobierno del Ecuador transmitió al Comité una copia del acuerdo de indemnización convenido con el representante del Sr. Villacres Ortega... En el acuerdo el Estado Parte reconocía su responsabilidad internacional por haber violado el artículo 7 y el párrafo 1 del artículo 10 en el caso del autor y convenía en pagarle en el plazo de 90 días la cantidad de 25.000 dólares de los EE.UU. en concepto de daños y perjuicios. El Estado Parte acordaba además adoptar medidas civiles, penales y administrativas contra los autores de las violaciones y adoptar las medidas necesarias para llevarlos ante los tribunales y se reservaba el derecho a reclamar a los autores el importe de los daños y perjuicios pagados. Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, párr. 466 (1999).

71 El artículo 18 establece que los Estados Partes deben presentar informes periódicos cada cuatro años.

la legislación y la práctica nacionales, y para ofrecer a las víctimas la posibilidad de reparación.

Al recibir información adicional del Estado Parte, el Comité podrá monitorear las medidas adoptadas para cumplir con sus opiniones y recomendaciones. Esto también facilitará los esfuerzos del Comité para ayudar al Estado Parte a identificar medidas efectivas que le permitan cumplir con sus obligaciones en el marco de la Convención. En particular, es posible que las respuestas del Estado Parte ayuden al Comité a identificar obstáculos a la provisión de recursos adecuados. Por ejemplo, por medio de su procedimiento de seguimiento el Comité de Derechos Humanos ha identificado la necesidad de que los Estados Partes consideren la posibilidad de aprobar legislación habilitante especial y, mientras ello no se haga, a que efectúen pagos graciabiles a título de indemnización.⁷²

Es posible que el Comité también decida desarrollar actividades de seguimiento adicionales a través de su reglamento. Medidas de seguimiento productivas podrían incluir:

- (a) nombrar, de entre sus miembros, a un relator especial para dar seguimiento a sus dictámenes;
- (b) dar publicidad a las actividades de seguimiento del Comité, por medio de comunicados de prensa en los cuales se destaquen tanto los acontecimientos positivos como negativos relacionados con el cumplimiento de sus opiniones y recomendaciones, y por otros medios;
- (c) incluir en el informe anual del Comité un capítulo separado y visualmente realzado acerca de las actividades de seguimiento realizadas con arreglo al Protocolo Facultativo, identificando los Estados Partes que han proporcionado información de seguimiento, con un resumen de sus respuestas, los Estados Partes que no han respondido a solicitudes por información de seguimiento, y cualquiera tendencia en el cumplimiento de las opiniones y recomendaciones del Comité;

72 Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, párr. 552 (1995).

- (d) enviar recordatorios a todos los Estados Partes que no hayan proporcionado información sobre medidas adoptadas;
- (e) establecer contactos directos con misiones permanentes ante las Naciones Unidas para averiguar y deliberar acerca de lo que los gobiernos interesados estarían dispuestos a hacer para dar cumplimiento a las opiniones y recomendaciones del Comité;
- (f) invitar a las ONG a presentar información respecto de las medidas que hayan adoptado o dejado de adoptar los Estados Partes;
- (g) organizar misiones de seguimiento del relator especial cuando se recibe una invitación del Estado Parte; y
- (h) en las reuniones de los Estados Partes en la Convención, señalar el hecho de que algunos Estados no hayan dado cumplimiento a las opiniones y recomendaciones del Comité o que no hayan respondido a solicitudes por información de seguimiento.⁷³

73 El Comité de Derechos Humanos ha adoptado cada uno de estos enfoques. Ver Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/50/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, (1995). Para un resumen de la misión de seguimiento efectuada por el Relator Especial en 1995, ver ídem, párr. 557-62. El Comité de Derechos Humanos ha recomendado la inclusión en su presupuesto de por lo menos una misión al año. Informe del Comité de Derechos Humanos, Doc. A/54/40 de las NACIONES UNIDAS, Vol. I, párr. 474 (1999).

III. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

El procedimiento de investigación faculta al Comité para emprender una investigación de violaciones que son particularmente graves, ya sea por la severidad del acto de que se trate (“violaciones graves”) o el carácter sistemático de las violaciones (“violaciones sistemáticas”). Dicho procedimiento permitirá al Comité responder más oportunamente a violaciones serias que siguen produciéndose. Asimismo, será muy útil en situaciones en que comunicaciones individuales no reflejan adecuadamente el carácter sistemático de violaciones muy extendidas de los derechos de la mujer, o cuando individuos o grupos no pueden presentar denuncias debido a limitaciones prácticas o por temor a represalias. El procedimiento de investigación está basado en el artículo 20 de la CAT, que autoriza al Comité contra la Tortura a efectuar investigaciones si recibe “información fiable que a su juicio parezca indicar de forma fundamentada que se practica sistemáticamente la tortura en el territorio de un Estado Parte”.

Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.
2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.
4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.
5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

En el artículo 8 se establece la autoridad del Comité para iniciar investigaciones con base en acusaciones de violaciones graves o serias. El párrafo 1 establece dos requisitos principales para que se inicie una investigación.

1. Violaciones graves o sistemáticas

El Comité puede tomar la decisión de emprender una investigación de violaciones “graves” o “sistemáticas” de los derechos enunciados en la Convención. El término “grave” se refiere a la severidad de la violación.⁷⁴ La discriminación contra la mujer vinculada a violaciones de sus derechos a la vida, a la integridad física y mental, y a la seguridad de la persona, obviamente constituyen violaciones graves con arreglo al artículo 8. Una sola violación puede ser de carácter grave y un solo acto puede violar más de un derecho. Puede ser que el Comité determine que una investigación de una sola violación grave es apropiada con base en los hechos de una situación específica. Por ejemplo, una investigación sería justificada si funcionarios gubernamentales no han asegurado que se investigue adecuadamente un intento de asesinato contra una abogada, motivado por su defensa de los derechos humanos de la mujer, y si no han adoptado medidas adecuadas para protegerla contra amenazas y hostigamiento que siguen produciéndose, creando de esa forma un clima de impunidad para ataques de ese tipo.

Alternativamente, el Comité puede emprender una investigación de violaciones “sistemáticas”. El término “sistemático” se refiere a la escala o frecuencia de las violaciones, o a la existencia de un plan o política que incentive a que se cometan dichas violaciones. Aun cuando las violaciones no son tan severas para calificarse como “graves”, pueden ser objeto de una investigación si revelan la existencia de un

74 No existe ninguna definición aceptada de la expresión “violaciones graves” en el derecho internacional de los derechos humanos y tampoco se refiere a una categoría específica de violaciones. La intención de los redactores fue, aparentemente, describir una situación fáctica caracterizada por violaciones severas. La palabra “grave” se usa en el derecho humanitario internacional para definir una categoría de violaciones que las Partes Contratantes en los convenios de Ginebra están en la obligación de castigar como delitos penales y por los cuales deben procesar a los perpetradores o extraditarlos para que sean enjuiciados en otro Estado. Ver, por ejemplo, el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, 75 U.N.T.S. 287, que entró en vigor el 21 de octubre de 1950, Art. 146-47. Las violaciones graves con arreglo a los convenios de Ginebra pueden ser actos individuales.

patrón sistemático o son cometidas conforme a un plan o política. Las violaciones pueden ser de carácter sistemático sin que sean el resultado de la intención directa del Estado Parte. Por ejemplo, puede ser que la discriminación resulte de factores sociales y culturales sobre los cuales el Estado difícilmente puede influir, o de un desfase entre la política y la legislación del gobierno y su aplicación a nivel local. El procedimiento de investigación le permite al Comité abordar las causas estructurales de violaciones en situaciones de esta índole. Por lo tanto, no es necesario que exista un plan o política para que las violaciones sean sistemáticas. Sin embargo, la existencia de una política nacional que autoriza violaciones de derechos enunciados en la Convención podría justificar una investigación, puesto que normalmente la intención es que una política de este tipo sea aplicada en forma sistemática. Por ejemplo, si una política estatal impone restricciones amplias a la participación de la mujer en la vida pública, la intención sería promover actos que constituyen violaciones sistemáticas.⁷⁵

Podría ser más efectivo abordar violaciones cometidas en gran escala, tales como la trata de mujeres con el fin de explotarlas económica o sexualmente, a través del procedimiento de investigación que por medio de una serie de comunicaciones de individuos o grupos de individuos. El procedimiento de investigación permite que el Comité fundamente sus conclusiones y recomendaciones en un conjunto de hechos más amplio y que realice una investigación sobre el terreno si el Estado Parte da su consentimiento (ver adelante).

2. Información fidedigna

El Comité está habilitado para iniciar el procedimiento de investigación en respuesta a información "fidedigna" que revele violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte. La palabra "fidedigna" indica que el Comité debe encontrar la información creíble. La fiabilidad de la información puede evaluarse a la luz de factores como: su especificidad; su coherencia interna y las similitudes

⁷⁵ Es posible que una política produzca restricciones sistemáticas a los derechos de la mujer enunciados en la Convención aunque no se intente aplicarla, si disuade a las mujeres de ejercer sus derechos humanos o legítimas prácticas sociales y culturales que son incompatibles con los derechos humanos de la mujer.

entre la relación de los hechos por diferentes fuentes; la existencia de evidencia corroborativa; la credibilidad de la fuente en cuanto a su capacidad reconocida para indagar y presentar informes sobre los hechos; y, en el caso de fuentes relacionadas con los medios de información, la medida en que son independientes y no partidarios. No se establecen restricciones en cuanto a las fuentes de dicha información ni al formato en que ésta debe recibirse. Entre las posibles fuentes de información figuran organizaciones de la mujer y otras ONG, otros órganos o expertos de las NACIONES UNIDAS, organismos o expertos regionales de derechos humanos, reportajes en la prensa, y organismos y organizaciones que trabajan con los refugiados y los desplazados internos.

La CAT es más exigente en cuanto al criterio probatorio requerido para que se emprenda una investigación. El artículo 20 autoriza al Comité contra la Tortura a iniciar el procedimiento de investigación si recibe “información fiable que a su juicio parezca indicar de forma *fundamentada*” que se practica sistemáticamente la tortura (énfasis de la autora).⁷⁶ Las fuentes de información “fundamentada” en que el Comité contra la Tortura ha basado su decisión de iniciar una investigación han incluido informes presentados por organizaciones no gubernamentales internacionales y por el Relator Especial sobre la Tortura de las NACIONES UNIDAS.⁷⁷

Asimismo, la información debe referirse a presuntas violaciones por un Estado Parte que *no* ha declarado que no reconoce la competencia del Comité con arreglo al artículo 10 (ver adelante). Información relacionada con violaciones en el territorio de un Estado Parte que no reconoce dicha competencia no será recibida para consideración por el Comité.

Si el Comité concluye que información fidedigna sugiere que una investigación es necesaria, invitará al Estado Parte interesado a colaborar y presentar observa-

76 La CAT, *supra* nota 5, Art. 20(1).

77 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, Doc. A/48/44/Add.1 (1993) de las NACIONES UNIDAS, párr. 3-4; Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, Doc. A/51/44 (1996) de las NACIONES UNIDAS, párr. 182-83.

ciones sobre las supuestas violaciones. La colaboración del Estado Parte aumentará en forma significativa la efectividad del procedimiento de investigación como una manera de poner fin a violaciones y evitar nuevos abusos. *El párrafo 5 estipula que en todas las etapas de la investigación “se solicitará la colaboración del Estado Parte”. Sin embargo, la colaboración del Estado Parte no es un requisito para que se efectúe una investigación.*⁷⁸

El párrafo 2 establece que el Comité debe tomar en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte, así como toda información “fidedigna” que esté a disposición suya al decidir si debe iniciar una investigación.⁷⁹ Al igual que en el contexto del párrafo 1 del artículo 8, la palabra “fidedigna” se refiere a la credibilidad de la información. El Comité decidirá si debe realizar una investigación aunque no haya recibido una respuesta del Estado Parte. Si decide que una investigación es apropiada, el Comité encargará a uno o más de sus miembros que realice(n) una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando “se justifique” y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita al territorio de éste.⁸⁰ Durante una visita *in situ*, los miembros del Comité podrán entrevistarse con funcionarios gubernamentales, jueces, representantes de ONG, supuestas víctimas, testigos, u otros individuos o grupos que poseen información pertinente a la investigación.⁸¹ El Comité podría optar por establecer sus méto-

78 Una referencia al “consentimiento” del Estado Parte incluida en una versión preliminar del párrafo 5 del artículo 8. La CAT también permite que la investigación prosiga sin la cooperación del Estado Parte. Ver Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, *supra* nota 77, párr. 193, 200, 218. Tanto el procedimiento establecido en el artículo 20 de la CAT como el procedimiento de investigación esbozado en el Protocolo Facultativo exigen que el Estado Parte interesado dé su consentimiento para que se realice una visita a su territorio.

79 Conforme al artículo 20(2) de la CAT, el Comité contra la Tortura realiza una investigación si “decide que ello está justificado”. Al tomar esta decisión, debe tener en cuenta todas las observaciones que haya presentado el Estado Parte de que se trate, “así como cualquier otra información pertinente de que disponga”. La CAT, *supra* nota 5, Art. 20(2).

80 La CAT establece que “de acuerdo con ese Estado Parte, tal investigación podrá incluir una visita a su territorio”. La CAT, *supra* nota 5, Art. 20(3).

81 Por ejemplo, Turquía autorizó una visita a su territorio a dos miembros del Comité contra la Tortura entre el 6 y el 18 de junio de 1992. Los miembros del Comité se reunieron con altos funcionarios del gobierno y funcionarios judiciales, representantes de las autoridades locales civiles y militares, representantes de ONG y prisioneros. Un experto médico que los acompañó examinó a presuntas víctimas de tortura. Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, *supra* nota 77, párr. 13-15.

dos de trabajo y pautas para investigaciones *in situ* en el reglamento que ha de elaborar con arreglo al artículo 14. En el transcurso de una investigación, los miembros del Comité encargados de realizarla (o el Comité en pleno) también pueden solicitar información adicional al Estado Parte, ONG, individuos u otras fuentes.

Si determina que tiene suficiente información con base en la cual formular una opinión, el Comité en pleno elaborará *conclusiones* con respecto a la situación y emitirá “*observaciones y recomendaciones*” (párrafo 4).⁸² Puede basar sus conclusiones en la información recibida de: (i) los miembros del Comité encargados de efectuar la investigación, incluidos los resultados de la misión *in situ*, si es que se realizó una;⁸³ (ii) víctimas individuales y testigos; (iii) el Estado Parte; (iv) ONG internacionales, regionales o nacionales, incluidos grupos dedicados a la defensa de la mujer; o (v) otros organismos o expertos regionales o de las NACIONES UNIDAS que se especializan en los derechos humanos.⁸⁴

En sus recomendaciones el Comité puede identificar acciones que debería tomar el Estado Parte para poner fin a violaciones que siguen produciéndose y para evitar violaciones similares en el futuro. Dichas acciones podrían incluir medidas legales, administrativas o educativas, y asignaciones presupuestarias relacionadas con las mismas. Entre las medidas sugeridas por el Comité contra la Tortura figuran: cambios en los procedimientos empleados para los exámenes forenses;⁸⁵ inspecciones de los centros de interrogación;⁸⁶ la creación de mecanismos nacionales para

82 La CAT establece que “el Comité transmitirá las conclusiones al Estado Parte de que se trate, junto con las observaciones o sugerencias que estime pertinentes en vista de la situación”. La CAT, *supra* nota 5, Art. 20(4).

83 Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, *supra* nota 77, párr. 36 (la información considerada por el Comité al formular sus conclusiones y sugerencias incluyó: el testimonio de supuestas víctimas recopilado por los miembros del Comité dentro y fuera de lugares de detención durante su visita *in situ*; entrevistas con funcionarios y ONG durante la visita *in situ*; e información presentada por el Estado Parte y por ONG).

84 Por ejemplo, información fidedigna pertinente a una investigación podría estar contenida en los informes de relatores especiales o grupos de trabajo nombrados por la Comisión de Derechos Humanos de las NACIONES UNIDAS o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

85 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Turquía, *supra* nota 77, párr. 27.

86 *Idem*, párr. 43.

combatir la tortura, con responsabilidades especificadas por el Comité;⁸⁷ la prohibición de que se les vende los ojos a los detenidos durante los interrogatorios;⁸⁸ la provisión de asistencia legal gratuita a personas detenidas por la policía;⁸⁹ la demolición de celdas usadas para aislamiento penal que, según el criterio del Comité, no cumplan con las normas internacionales;⁹⁰ la asignación de financiamiento para resolver el problema de hacinamiento en las cárceles;⁹¹ el traslado de prisioneras a otra cárcel;⁹² y una investigación por parte del gobierno de las acusaciones de tortura cometida por la policía.⁹³ Al igual que en el caso del procedimiento para comunicaciones, las recomendaciones específicas serán más útiles que las generales, tanto para las mujeres cuyos derechos han sido violados como para los Estados Partes que desean cumplir con las obligaciones que asumieron al adherirse a la Convención. El Estado Parte interesado debe presentar su respuesta (“observaciones”) a las conclusiones, comentarios y recomendaciones del Comité *en un plazo de seis meses* (párrafo 4).⁹⁴

El párrafo 5 establece que toda investigación será de “carácter confidencial”.⁹⁵ La confidencialidad se aplica a todo el proceso de la investigación y la consideración

87 Idem, párr. 47.

88 Idem, párr. 48(a).

89 Idem, párr. 48(b).

90 Idem, párr. 52.

91 Idem, párr. 55(a).

92 Idem, párr. 55(c).

93 Informe del Comité contra la Tortura, resumen de los resultados de la investigación sobre Egipto, *supra* nota 77, párr. 222.

94 El Reglamento de la CAT aborda la presentación de observaciones por el Estado Parte. Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Regla 83.

95 La CAT establece que “todas las actuaciones del Comité a las que se hace referencia en los párrafos 1 a 4 del presente artículo serán confidenciales”. La CAT, *supra* nota 5, Art. 20(5).

de la información. Los documentos presentados por el Estado Parte, ONG y otras fuentes, así también como los documentos de trabajo del mismo Comité, serían confidenciales. El Comité examinaría la información en sesiones cerradas al público, incluida cualquier audiencia convocada en relación con una investigación. Sin embargo, una vez concluida la investigación, se espera que el Comité siga la práctica del Comité contra la Tortura y publique sus conclusiones y recomendaciones.* Las investigaciones realizadas con arreglo al artículo 8 forman parte de las “actividades” del Comité que han de ser incluidas en forma resumida en su informe anual con arreglo a la Convención, tal y como se establece en el artículo 12. Los informes anuales de los comités son documentos públicos.

96 Ver la CAT, *supra* nota 5, Art. 20(5); Reglamento de la CAT, *supra* nota 13, Reglas 72-74, 81-82, 84.

9

artículo

Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.
2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

El artículo 9 establece dos métodos para dar seguimiento a una investigación. Primero, el Comité puede solicitar al Estado Parte a que incluya en el informe periódico que ha de presentar con arreglo a la Convención información específica sobre las medidas que haya adoptado en respuesta a una investigación. Segundo, el Comité está habilitado para solicitar al Estado parte interesado a que le informe sobre las medidas adoptadas en respuesta a una investigación seis meses después de comunicarle sus conclusiones, opiniones y recomendaciones. Al igual que en el caso del procedimiento para comunicaciones, el Comité puede decidir desarrollar actividades de seguimiento adicionales para el procedimiento de investigación por medio de su reglamento.⁹⁷

97 Ver la sección IIC, *supra*. Varios de los mismos métodos de seguimiento podrían aplicarse con arreglo a tanto el procedimiento para comunicaciones como el empleado para las investigaciones.

Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.
2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

El artículo 10 permite a los Estados Partes en el Protocolo Facultativo eximirse del procedimiento para investigaciones. Los Estados Partes podrán declarar, al momento de firmar, ratificar o adherir al Protocolo Facultativo,⁹⁸ que no reconocen la competencia del Comité en relación con el procedimiento creado en los artículos 8 y 9. Esta disposición está inspirada en el artículo 28 de la CAT.⁹⁹ Se incluyó con el propósito de animar a los Estados Partes que están dispuestos a aceptar el procedimiento para comunicaciones pero no el de investigación, a que ratifiquen el Protocolo Facultativo, para que las mujeres sujetas a su jurisdicción tengan la posibilidad de buscar reparación por medio del procedimiento de comunicaciones. Según se establece en el párrafo 2, los Estados Partes que han hecho una reserva en este sentido podrán retirar dichas declaraciones posteriormente. De esta manera el artículo 10 contempla una aplicación cada vez más amplia del procedimiento para investigaciones, conforme los Estados Partes estén dispuestos a aceptarlo.

98 La firma tiene lugar cuando un funcionario autorizado de un Estado Parte en la Convención firma el Protocolo Facultativo. La ratificación ocurre después de la firma, cuando dicho Estado Parte completa los procedimientos requeridos por la legislación nacional para que se acepten las obligaciones esbozadas en el Protocolo Facultativo. La adhesión se refiere al proceso a través del cual un Estado se hace parte en el Protocolo Facultativo después de la entrada en vigor de éste.

99 El artículo 28(1) permite a un Estado Parte declarar, en el momento de la firma o ratificación de la Convención o de la adhesión a ella, que no reconoce la competencia del Comité contra la Tortura establecida en el artículo 20. El artículo 28(2) refiere a esta declaración como una reserva. La CAT, *supra* nota 5.

El artículo 11 obliga a los Estados Partes a proteger a las personas de malos tratos o intimidación de los cuales podrían ser objeto por el hecho de haberse comunicado con el Comité, aprovechando los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Esto se aplica tanto al procedimiento para comunicaciones como al de investigaciones.

La obligación de “garantizar” que las personas no sean objeto de malos tratos ni intimidación implica el deber de adoptar medidas razonables para *evitar* abusos de este tipo y *asegurar que los responsables no queden impunes*. Este deber emana del derecho a un recurso por violaciones de los derechos humanos; si un Estado Parte tolera la impunidad por abusos vinculados con el uso de los procedimientos de recurso, las personas serán disuadidas de buscar un recurso e impedidas de hacerlo.¹⁰⁰ La obligación de adoptar “todas las medidas necesarias” significa que el Estado Parte debe adoptar medidas que serán efectivas en las circunstancias. El alcance de esta obligación se limita a los malos tratos o intimidación que resulten de contactos con el Comité en relación con una comunicación con arreglo al artículo 2, una investigación con arreglo al artículo 8, o las actividades de seguimiento o de presentación de informes del Comité con arreglo al Protocolo Facultativo. Abarca cualquier tipo de maltrato o amenaza de maltrato (“intimidación”) que constituya una represalia contra personas que se comunican con el Comité, o cuyo propósito es disuadirles de hacer tales contactos. Unos ejemplos serían: asesinatos; ataques contra la integridad física o mental o seguridad personal; la terminación de empleo; la negación de beneficios o servicios a los que una persona tiene derecho por ley; la privación de propiedad; ataques ilegales contra el honor o reputación; o la amenaza de tales acciones contra dichas personas o sus parientes o asociados.

100 Para una afirmación de cómo este principio se aplica a los procedimientos internacionales, ver la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, resolución de la Asamblea General A/RES/53/144, Anexo (1999), Art. 9(4): “[a] los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos”.

Tal y como lo indica la frase “cualquier comunicación con el Comité”, los Estados Partes deberán adoptar medidas para proteger no sólo a las víctimas y sus representantes u otras personas que actúan en su nombre, sino también a cualquier persona que suministre información o que tenga cualquier contacto de otro tipo con el Comité en relación con los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Dichas medidas de protección deberán abarcar cualquier persona que podría ser amenazada como resultado de su contacto con la víctima, tales como miembros de la familia o los colegas de la(s) persona(s) que se comunica(n) con el Comité, que podría ser objeto de una represalia o intimidación por su relación con la víctima. El artículo 11 se aplica a todas las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado Parte.

La obligación establecida en el artículo 11 se aplica a malos tratos o intimidación por actores gubernamentales e individuos, grupos o empresas no gubernamentales. Medidas para asegurar que mujeres que se comunican con el Comité no sean maltratadas o intimidadas podrían ser particularmente necesarias en situaciones que involucran actos de violencia cometidos contra mujeres por individuos no gubernamentales, como los golpes u otros abusos en la familia o la trata de mujeres con el fin de explotarlas económica o sexualmente.

Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

12

artículo

Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

13

artículo

Conforme al artículo 13, todos los Estados Partes aceptan: llevar a cabo programas de educación pública acerca de la Convención y el Protocolo Facultativo; dar publicidad a ambos instrumentos; y facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité. Dichas obligaciones forman parte integral de los objetivos del Protocolo Facultativo, puesto que las mujeres deben estar conscientes de sus derechos y de los recursos disponibles para poder buscar reparación por violaciones. Esta disposición se basa en el artículo 42 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁰² Al igual que en el caso de esta última disposición, la frase “dar a conocer ampliamente” indica que un Estado Parte debe suministrar información de forma tal que la Convención y el Protocolo Facultativo lleguen a ser “comprendidos” por la población en general.¹⁰³ Las iniciativas de educación pública en relación con esta obligación deberán ser diseñadas para familiarizar a todos los sectores de la sociedad con tanto la Convención como el Protocolo Facultativo, tomando en cuenta la necesidad de presentar información en una forma accesible ¹⁰⁴ y de asegurar que esté disponible en todas las regiones. La incorporación de esta información sobre la Convención y el Protocolo Facultativo en programas de estudio escolares y colegiales y capacitación para funcionarios del Estado constituyen un paso clave para dar a conocer dichos instrumentos “ampliamente”.

La publicidad a través de los medios de información estatales y en colaboración con los medios privados también es esencial para destacar la posibilidad de obtener un recurso por violaciones y identificar medidas correctivas con arreglo a los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. El acceso a las opiniones y

102 El artículo 42 establece que: “Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños”. Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta para firmas el 20 de noviembre de 1989. Resolución de la Asamblea General de las NACIONES UNIDAS No. 44/25, que entró en vigor el 2 de setiembre de 1990.

103 M. Santos Pais, *The Convention on the Rights of the Child*, en *Manual on Human Rights Reporting*, p. 411, Doc. HR/PUB/91/1 de las NACIONES UNIDAS, Revs. 1 (1991).

104 Las maneras de lograr que la información sea accesible incluyen su traducción a idiomas locales, el uso de formatos orales y escritos, su adaptación al idioma vernacular y el desarrollo de materiales para grupos específicos de la sociedad (p. ej., las adolescentes).

recomendaciones del Comité, en particular a las que tienen que ver con el Estado Parte en cuestión, mejorará la comprensión por parte de los funcionarios gubernamentales y la sociedad civil de los derechos de la mujer y las obligaciones del Estado Parte con arreglo a la Convención. Tanto los funcionarios públicos como la sociedad civil estarán en condiciones de promover el cumplimiento de las recomendaciones del Comité. La publicidad a través de la televisión, la radio y la prensa escrita es una manera fácil de facilitar el acceso a las opiniones y recomendaciones del Comité.

13

artículo

14

artículo

Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

El artículo 14 habilita al Comité para desarrollar su propio reglamento para sus actividades con arreglo al Protocolo Facultativo. Dicho reglamento podría abarcar varios aspectos del trabajo del Comité, por ejemplo: la creación de un Grupo de Trabajo sobre las comunicaciones u otros mecanismos destinados a agilizar la consideración de éstas; el nombramiento de relatores especiales para la recepción de nuevas comunicaciones, y el mandato de los mismos; los requisitos con respecto al consentimiento de la(s) víctima(s) para que sea(n) representada(s); el procedimiento para solicitar medidas provisionales y la respuesta del Estado Parte; la adopción y publicación de opiniones y recomendaciones; la publicación de opiniones concurrentes o disidentes; el nombramiento de miembros encargados de realizar una investigación con arreglo al artículo 8, y el mandato de los mismos; los métodos de trabajo para visitas *in situ*; el nombramiento y mandato de un relator(es) especial(es) para dar seguimiento a los procedimientos para las comunicaciones e investigaciones; la confidencialidad de los documentos de trabajo; y la forma de dar publicidad a las actividades del Comité, entre éstas al seguimiento. La experiencia del Comité de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y del Comité contra la Tortura, así como de los organismos regionales de derechos humanos, podría ser aprovechada para establecer los mecanismos procesales más propicios para lograr la imparcialidad y la funcionalidad.

Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

El artículo 15 establece los requisitos formales que deben cumplir los Estados para llegar a ser partes en el Protocolo Facultativo. Únicamente aquellos Estados que son partes en la Convención de la Mujer pueden ser partes en el Protocolo Facultativo. La notificación oficial de su ratificación o adhesión debe ser depositada ante el Secretario General.

15

artículo

Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

El artículo 16 establece que el Protocolo Facultativo entrará en vigor como un instrumento legal vinculante una vez que haya sido ratificado por diez Estados Partes en la Convención. Según el párrafo 2, una vez que el Protocolo entre en vigor, será vinculante para los Estados que lo hayan ratificado tres meses después de la fecha de su ratificación o adhesión.

16

artículo

El artículo 17 impide que se hagan reservas al Protocolo Facultativo. Esta disposición constituye un importante compromiso por parte de los Estados a mantener la integridad de los procedimientos establecidos en el Protocolo Facultativo. Si bien existen pocos precedentes para una prohibición explícita de las reservas,¹⁰⁵ el artículo 17 es completamente consecuente con las reglas del derecho internacional consuetudinario, tal y como queda reflejado en el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.¹⁰⁶ El artículo 19(3) permite las reservas a menos que sean *prohibidas por el tratado en cuestión* o incompatibles con el objeto y el fin del mismo.

Existen varios factores que hacen que la prohibición de reservas al Protocolo Facultativo sea particularmente apropiada. El Protocolo Facultativo es un instrumento procesal que no crea ningún nuevo derecho sustantivo. Las inquietudes de Estados que podrían haber provocado reservas con respecto a aspectos específicos de los procedimientos para comunicaciones o investigaciones han sido atendidas en las disposiciones del mismo Protocolo Facultativo. El artículo 10 permite a los Estados Partes declarar que no reconocen el procedimiento para investigaciones, haciendo innecesaria la formulación de reservas para denunciar las obligaciones con arreglo a los artículos 8 y 9. Finalmente, la claridad del artículo 17 evita que se agraven las dificultades que han surgido a raíz de la gran cantidad de reservas sustantivas hechas a la Convención.¹⁰⁷

105 Ver, por ejemplo, la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, aprobada en Ginebra el 6 de setiembre de 1956, Art. 9, 226 U.N.T.S. 3; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Art. 120, 37 I.L.M. 998 (1998). El Segundo Protocolo Facultativo al ICCPR establece que «No se admitirá ninguna reserva al presente Protocolo, con excepción de una reserva formulada en el momento de la ratificación o la adhesión en la que se prevea la aplicación de la pena de muerte en tiempo de guerra como consecuencia de una condena por un delito sumamente grave de carácter militar cometido en tiempo de guerra». Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, aprobado y abierto para firmas el 15 de diciembre de 1989, resolución 44/128 de la Asamblea General, que entró en vigor el 11 de julio de 1991, Art. 2(1).

106 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, *supra* nota 66, Art. 19(3).

107 Ante la ausencia de una prohibición a las reservas, el artículo 19(c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que un Estado puede hacer una reserva siempre y cuando no sea incompatible con el objeto y fin del tratado en cuestión. Son inadecuados los mecanismos internacionales existentes para determinar si una reserva a un tratado de derechos humanos satisface la prueba relacionada con el objeto y el fin del mismo.

rar que no reconoce la competencia del Comité como una “reserva” al procedimiento de investigación.¹⁰⁹

109 La CAT, *supra* nota 5, Art. 28(2).

Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

El artículo 18 establece el procedimiento que deben seguir los Estados Partes si desean enmendar el Protocolo Facultativo. El procedimiento descrito en este artículo es estándar, muy parecido a los establecidos en otros instrumentos de derechos humanos.

18

artículo

Artículo 19

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

El artículo 19 reconoce la prerrogativa de los Estados Partes de denunciar el Protocolo Facultativo. Dicha denuncia debe ser notificada en forma escrita y surte efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General recibe la notificación. El párrafo 2 garantiza que cualquier investigación iniciada o comunicación recibida antes de la fecha de efectividad de la denuncia no será afectada por la misma.¹¹⁰ Una vez que un Estado Parte notifica al Secretario General de su denuncia, al Comité todavía le quedan seis meses para recibir peticiones e iniciar investigaciones.

110 Esta disposición también es estándar. Ver, por ejemplo, el Primer Protocolo Facultativo, *supra* nota 7, Art. 12(2).

Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
- c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

El artículo 20 instruye al Secretario General a informar a los Estados Partes de cualquier enmienda al Protocolo Facultativo o ratificación o denuncia de éste.

20

artículo

Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

El artículo 21 identifica los idiomas oficiales del Protocolo Facultativo e instruye al Secretario General a enviar copias certificadas del texto a los Estados Partes en la Convención, siguiendo la modalidad de otros tratados internacionales de derechos humanos.

21

artículo