

I. ANÁLISIS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

IGUALDAD DE GÉNERO Y DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sandra Serrano*

INTRODUCCIÓN

La igualdad de género y los derechos políticos de la mujer han sido dos de los temas fundamentales que han servido, en el plano internacional, para avanzar en la igualdad formal y sustantiva de la mujer. A pesar de los significativos avances que se han impulsado mediante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) a partir de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno reconocimiento de los derechos de la mujer se vio impedido por concepciones tradicionales respecto de su papel en la vida privada, así como por la aparente neutralidad con que el derecho de los derechos humanos fue elaborado.

Las mujeres iniciaron su lucha por la obtención de igualdad justamente mediante los derechos políticos. Su participación en la esfera pública debía ser tan reconocida como en la privada, lo que se plasmó en las primeras convenciones sobre el derecho al voto de las mujeres. Posteriormente, la Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer representó un paso fundamental hacia el pleno reconocimiento del derecho a la igualdad y no discriminación en cualquier ámbito, así como de las obligaciones del Estado para eliminar la discriminación, especialmente aquella originada en patrones

* Candidata a doctora por la Universidad de Utrecht, Holanda. Investigadora del Programa Atalaya (Instituto Tecnológico Autónomo de México; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México; y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.).

culturales, sociales e históricos. Aunada a esta tendencia, también se encuentra la reinterpretación de los tratados internacionales generales para eliminar la neutralidad de las normas y reconocer las diferencias que de hecho existen entre hombres y mujeres, de tal forma que todas las personas pudieran gozar y ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

En este contexto, los derechos políticos de la mujer son entendidos no sólo como derechos relevantes por sí mismos, sino también como medios para asegurar la participación de la mujer en la toma de decisiones nacionales e internacionales y eliminar, de una vez y para siempre, la clásica distinción entre las esferas privada y pública que tanto ha afectado el reconocimiento de los derechos de la mujer.

Los distintos instrumentos internacionales que se presentan en la compilación abarcan tanto derechos humanos de carácter general como aquellos especialmente referidos a la mujer, tanto por lo que hace al derecho a la igualdad y no discriminación, como a los derechos políticos. Para lograr un uso eficiente de estos instrumentos se presenta a continuación un repaso sobre las características principales del DIDH, ya que resulta esencial comprender el sistema jurídico del que proceden y porque el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres en el plano internacional, únicamente puede explicarse si se entienden sus características y problemas.

Posteriormente, se analiza el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género en el DIDH. En el tercer capítulo se estudia el derecho a la igualdad y no discriminación, mientras que en el cuarto capítulo se analizan los derechos políticos de la mujer a partir de los principales instrumentos internacionales.

Cabe aclarar que los derechos humanos son iguales para todos, al menos formalmente, pero se requiere de su especificidad para hacer visible la distinta forma en que impactan las violaciones a unas y otras personas. Cuando se habla de derechos humanos de las mujeres no se trata de establecer un catálogo distinto de derechos, sino de hacer visibles los aspectos en que se ven más desfavorecidas o que requieren mayor atención. Por ello, no resulta

redundante hablar de derechos humanos de las mujeres, si se trata de hacer hincapié en las diferencias para lograr la igualdad, en el plano formal y material, entre hombres y mujeres.¹

I. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

1. BREVES APUNTES SOBRE EL ORIGEN DEL DIDH

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, el DIDH se convirtió —al menos teóricamente— en uno de los pilares fundamentales para lograr la convivencia pacífica entre las naciones. En efecto, el artículo primero de la Carta de Naciones Unidas establece que uno de los propósitos de la organización es:

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (...).²

Del contenido de la Carta —particularmente los artículos 1 y 55— no sólo sobresale una preocupación específica por los derechos humanos, sino también una atención especial para evitar la discriminación por razones de raza, sexo, idioma o religión. Sin embargo, se trató sólo de menciones generales a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin que pudiera desprenderse de ese texto ni los derechos concretos a que se refiere ni mucho menos sus contenidos. Lo mismo sucedió con las cláusulas de no discriminación, si bien se reconoció la igualdad formal en el disfrute de los derechos, todavía no se vislumbraban los problemas particulares que presentaban ciertos grupos en situación desfavorecida como las mujeres.

¹ La autora desea agradecer a Juan Carlos Arjona Estévez, becario del Programa Hubert Humphrey, adscrito al Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, EE.UU., por el apoyo sustancial que brindó para la elaboración del tercer capítulo, relativo a la igualdad y no discriminación, así como por sus comentarios sobre todo el documento. Asimismo, agradece a la maestra Margarita Labarca por sus comentarios y correcciones.

² Artículo 1º fracción 3 de la Carta de las Naciones Unidas, Conferencia de San Francisco, adoptada el 26 de junio de 1945, entrada en vigor el 25 de octubre de 1945.

La adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948 vino a resolver,³ por lo menos parcialmente, la primera cuestión.⁴ Sin embargo, el avance en el reconocimiento de las distinciones entre ciertos grupos no favorecidos o en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, tuvo un impulso todavía más tardío en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, siguiendo el impulso dado a los derechos humanos con la creación de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)⁵ en 1948 y creó, en 1959, una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a la que haremos referencia en el apartado siguiente. Igualmente, el Consejo de Europa aprobó la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convención Europea) en 1950 y, posteriormente, creó una Comisión y una Corte Europeas de Derechos Humanos.⁶ A partir de la década de los 60, cada uno de estos sistemas regionales produjo una gran cantidad de instrumentos internacionales, algunos generales, pero la mayoría especializados, a fin de atender problemas particulares como la tortura o las desigualdades que afrontan grupos desfavorecidos como las mujeres.

2. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al interior de las Naciones Unidas la discusión respecto a la adopción de tratados vinculantes sobre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, estuvo marcada por la Guerra Fría. En efecto, la decisión de adoptar dos Pactos, cada uno dedicado a uno de esos grupos de derechos, fue consecuencia de los debates que entonces se generaban entre las naciones

³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

⁴ Si bien la adopción de la DUDH contó con amplio consenso entre los países miembros de la ONU, también lo es que ciertos grupos como los países socialistas y los árabes consideraron que sus visiones respecto a esos derechos no estaban suficientemente representadas. Véase, entre otros, Humphrey, J., "The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character", en B. Ramcharan (ed.), *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration*, Dordrecht, Países Bajos, Nijhoff, 1979.

⁵ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA Resolución XXX, IX Conferencia Internacional Americana, Colombia, 1948.

⁶ Dicha Comisión Europea desapareció en 1998 como resultado de la adopción del Protocolo 11 de la Convención Europea.

dominantes. Desafortunadamente esta división resultó en la valoración de unos derechos como exigibles de manera inmediata y de otros como derechos meramente programáticos. La caída del muro de Berlín tuvo un efecto promotor en la forma de concebir los derechos humanos, pues los gobiernos se plantearon la posibilidad de concebir estos como un todo integrado. A este impulso por repensar los derechos fundamentales se unieron las demandas de los movimientos feministas por hacer verdaderamente efectivos los derechos de las mujeres ya consagrados en diversos documentos internacionales.

En 1993 tuvo lugar la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, que significó un cambio en la forma de concebir los derechos humanos, así como un esfuerzo por reimpulsar las actividades de promoción y protección al interior de las Naciones Unidas. Hay dos cuestiones que resultan relevantes para los efectos de este estudio introductorio: las características de los derechos humanos y el reconocimiento de la importancia de los derechos humanos de las mujeres; de esta última nos ocuparemos en el capítulo II.

En cuanto al primer aspecto, el texto de la *Declaración y Programa de Acción de Viena* establece que:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles, e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. (...).⁷

Esas características de los derechos humanos representaron la unificación de las normas de derechos humanos sin que pudiera considerarse, por lo menos en los órganos internacionales, que unos derechos tienen mayor jerarquía que otros. Estas características resultan esenciales también para interpretar de manera integral la forma en que los derechos humanos inciden en su disfrute y goce por parte de las mujeres. En este sentido, conviene desarrollar aunque sea de manera breve los rasgos de cada característica:

⁷ *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Doc. A/CONF.157/23, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

- a) Universalidad. Los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos con independencia de cualquier contexto temporal, espacial, político o cultural.⁸
- b) Indivisibilidad. Todos los derechos humanos tienen como origen común la dignidad humana, por lo que no puede existir ninguna jerarquía entre ellos. Esta característica pone un definitivo fin a la separación entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales, así como al rechazo que pesaba sobre estos últimos por parte de países desarrollados.⁹
- c) Interdependencia. El cumplimiento efectivo de las responsabilidades que conllevan los derechos civiles y políticos únicamente puede ser realizado si también se logra la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que el cumplimiento de unos incide en el cumplimiento de los otros.
- d) Integralidad. Los derechos humanos son una unidad de derechos, por lo que la violación a uno incide en la violación de otros. En este sentido, no hay violaciones aisladas de derechos humanos, sino que una violación afecta a múltiples derechos.

3. INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN

Al día de hoy existe un número importante de declaraciones y tratados especializados en derechos humanos, así como una gran producción de resoluciones y sentencias de distintos órganos de protección de los derechos humanos. Este desarrollo se enmarcó en el nacimiento de un Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) en el seno de la ONU y tres sistemas regionales, el Europeo,

⁸ La universalidad de los derechos humanos ha sido un aspecto ampliamente criticado desde distintos sectores sociales, porque oculta las diferencias culturales que claramente inciden en el respeto a los derechos humanos, particularmente de culturas no occidentales o de grupos no favorecidos como los pueblos indígenas. Véase, J. Donnelly, "Cultural Relativism and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 6, Año 1984, pp. 400-419, y A. An-Na'im (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives*, EE.UU., University of Pennsylvania Press, 1992.

⁹ Cabe resaltar aquí que esta característica también trata de eliminar las distinciones por generaciones comúnmente aceptadas por distintos teóricos de derechos humanos, por medio de las cuales se explicaba la primacía de los derechos civiles y políticos sobre todas las demás generaciones (segunda generación de derechos económicos, sociales y culturales, y tercera generación de derechos ambientales y de paz), considerando que sólo los de primera generación pueden ser verdaderos derechos.

integrado por la Corte Europea de Derechos Humanos; el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), compuesto por una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y una Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH); y el Sistema Africano, que también cuenta con Comisión y una Corte. Dado que México pertenece al SUDH y al SIDH, únicamente haremos referencia a estos sistemas.¹⁰

3.1. Naturaleza jurídica de la DUDH y la DADDH

Las Declaraciones Universal y Americana representan los pilares fundamentales del SUDH y del SIDH, respectivamente. Ambos instrumentos contienen artículos en relación con derechos civiles y políticos, y derechos económicos sociales y culturales, aunque son insuficientes en relación con los derechos de minorías y pueblos indígenas, entre otros. Sin embargo, estas omisiones no representan obstáculos para que la Declaración Universal sea considerada el documento más importante en materia de derechos humanos en el mundo, mientras que la Declaración Americana lo es en esta región. En efecto, a pesar de que estas declaraciones no cuentan con fuerza legalmente vinculante por sí mismas, en tanto no son aprobadas y ratificadas por los Estados,¹¹ sino que únicamente son expresiones de los órganos de la ONU y la OEA, en la actualidad son internacionalmente consideradas obligatorias.

La Declaración Universal es valorada como moralmente vinculante para los Estados miembros de las Naciones Unidas. Incluso puede considerarse que los derechos ahí consagrados se han convertido en costumbre internacional y, en este sentido, obligatorios para los Estados.¹² En diversas resoluciones, la Corte Internacional de Justicia ha considerado a los derechos consagrados en la

¹⁰ En lo siguiente no se abordará ni el origen ni los procedimientos del SUDH y del SIDH. Para esos temas, véanse, respectivamente: Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Trotta, 2002; y Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, Costa Rica, 3a. ed., IIDH, 2004.

¹¹ Véase, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Naciones Unidas, Doc. A/CONF.39/27, Viena 1969, artículos 6 a 18.

¹² Existe aún en estos días un amplio debate sobre el valor jurídico de la DUDH. Sin embargo, la postura más aceptada consiste en que algunas de las disposiciones de la DUDH tienen valor jurídico por constituirse en costumbre internacional o en norma de *jus cogens*. Para profundizar al respecto se sugiere consultar: Carlos Villán Durán, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos...* *op. cit.*, p. 124; Claudia Martín, *et al.*, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Editorial Fontamara, Universidad Iberoamericana y American University, 2004, p. 10 y David Weissbrodt, *et al.*, *International Human Rights: Law, Policy and Process*, Estados Unidos de América, 4a. ed., 2008, Capítulo 2.

DUDH como reglas oponibles *erga omnes*, es decir, obligaciones que todos los Estados deben cumplir.¹³ Por su parte, la Declaración Americana es reconocida como vinculante para todos los Estados miembros de la OEA.¹⁴ La Carta de la OEA establece que le corresponde a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”.¹⁵ Estos derechos son aquellos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹⁶ y la Declaración Americana, de conformidad al Estatuto de la Comisión Interamericana en su artículo primero.¹⁷ De hecho, países como Estados Unidos de América y Canadá son supervisados por la CIDH, a pesar de no ser miembros de la Convención Americana.

3.2. Tratados en materia de derechos humanos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP),¹⁸ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),¹⁹ así como los protocolos del primero, conforman, junto con la Declaración Universal, lo que se ha llamado la Carta Internacional de Derechos Humanos, al considerarse que son los documentos de mayor importancia dentro del Sistema Universal, pues engloban los derechos generales de todo ser humano.

¹³ Véase, por ejemplo, Corte Internacional de Justicia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, Sentencia, 24 de mayo de 1980, párrafo 91: “Wrongfully to deprive human beings of their freedom and to subject them to physical constraint in conditions of hardship is in itself manifestly incompatible with the principles of the Charter of the United Nations, as well as with the fundamental principles enunciated in the Universal Declaration of Human Rights”.

¹⁴ Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, párrafos 39-42.

¹⁵ *Carta de la Organización de Estados Americanos*, OEA, adoptada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Modificada en 1967, 1985, 1992 y 1993. Artículo 112 de la Carta (artículo 111 de la Carta Reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias).

¹⁶ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978, ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

¹⁷ “2. Para los fines del presente Estatuto, por derechos humanos se entiende: a. los derechos definidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los Estados Partes de la misma; b. los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en relación con los demás Estados miembros [de la OEA].” *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Asamblea General de la OEA, Resolución 447, Bolivia, octubre de 1979.

¹⁸ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

¹⁹ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

Adicionalmente, dicho sistema cuenta con un número importante de instrumentos sobre derechos, temas o sectores específicos: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.²⁰ A esto debe agregarse un grupo considerable de Protocolos de esas Convenciones.

Por su parte, el tratado general más importante dentro del Sistema Interamericano es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece los derechos generales de todo ser humano, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Asimismo, el SIDH ha adoptado un número importante de tratados sobre temas específicos: Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (*Convención Belém do Pará*), Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y la Carta Democrática Interamericana.²¹

La naturaleza jurídica de estos tratados internacionales difiere de otro tipo de tratados, debido esencialmente a que éstos se refieren a las relaciones entre los Estados y los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción, mientras que los tratados internacionales tradicionales regulan relaciones entre Estados u otros órganos con personalidad jurídica internacional. La Corte Interamericana se ha referido a este carácter especial en los siguientes términos:

²⁰ México ha firmado y ratificado todos estos documentos internacionales.

²¹ México es Estado parte de todos estos Tratados.

29. La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y la Convención Americana, en particular, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. (...).²²

Las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, son aplicables en términos generales; tal es el caso del principio *pacta sunt servanda*. No obstante, hay algunas particularidades importantes en los tratados de derechos humanos: el incumplimiento de las obligaciones por un Estado Parte no otorga a los otros Estados el derecho para denunciarlo;²³ las reservas a los tratados se encuentran controladas y limitadas,²⁴ y el control sobre su cumplimiento queda a cargo de los órganos creados por los propios instrumentos. Estas características deben ser tomadas en cuenta al considerar las obligaciones de los Estados partes en relación con los tratados en materia de derechos humanos.

3.3. Documentos no vinculantes

Además de las principales Declaraciones y los tratados internacionales mencionados, el DIDH también incluye otras Declaraciones, Principios, Reglas Mínimas y Conferencias que especifican los derechos generales o establecen

²² Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, párrafo 29.

²³ Artículo 60.5 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

²⁴ Corte IDH, OC-2/82, op. cit., párrafo 26 y Comité de Derechos Humanos, *Observación General 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 de noviembre de 1994.

normas sobre cómo mejorar el respeto y goce de determinados derechos humanos. Adicionalmente, el DIDH está compuesto por un grupo de resoluciones no vinculantes, pero que concretan el contenido de los derechos humanos; se trata de todo tipo de resoluciones, observaciones generales y resoluciones de los mecanismos de supervisión.

En el Sistema Universal, dichos órganos son los distintos Comités creados por los tratados para verificar su cumplimiento, así como un conjunto de procedimientos que conjuga a un número importante de relatores especiales y grupos de trabajo sobre distintos temas de derechos humanos y que actúan al amparo del Consejo de Derechos Humanos.²⁵ Por su parte, el Sistema Interamericano está compuesto por una Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como ya se expresó. Cabe aclarar que las sentencias emitidas por esa Corte son de carácter obligatorio para los Estados a las que se dirigen.

Ese grupo de documentos no vinculantes, llamado *soft law*, resultan de gran relevancia para interpretar adecuadamente los tratados internacionales. En efecto, las resoluciones de los órganos internacionales hacen las veces de Jurisprudencia, por lo que ante casos similares sus miembros tenderán a resolver en el mismo sentido. Existe una discusión importante entre los integrantes de los órganos de protección de derechos humanos y los Estados partes de los tratados internacionales, en el sentido de determinar la obligatoriedad de dichas resoluciones. No es la intención de este documento adentrarse en este punto, sin embargo es conveniente recordar que los Estados se obligan de buena fe a cumplir con los tratados internacionales y también se obligan, en la medida que éstos constituyen órganos de supervisión, a respetar las decisiones de esos mecanismos. En este sentido se ha pronunciado recientemente el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.²⁶

²⁵ Actualmente existen 30 mecanismos temáticos y 8 por país. Véase, *Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, OACNUDH [http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm] [Consultado el 15 de noviembre de 2008].

²⁶ Comité de Derechos Humanos, *General Comment 33, The Obligations of State Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/GC/33, 5 de noviembre de 2008, párrafos 13-15.

4. INTERPRETACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos no es una tarea simple. Además de las características particulares que presentan los tratados en esta materia y de la enorme cantidad de documentos referenciales, así como sentencias y resoluciones que habrán de tomarse en cuenta, existen ciertos principios de interpretación de las normas de derechos humanos.

A partir de la regla general sobre interpretación de tratados internacionales, establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstos deben interpretarse de buena fe, atendiendo al sentido corriente de las palabras y de acuerdo con el objeto y fin del tratado. Además, las normas deben interpretarse como parte del sistema dentro del cual se inscriben y de acuerdo con la práctica seguida en la aplicación del tratado, entre otras reglas. Esto no significa que el derecho interno quede fuera de las reglas de interpretación, por el contrario, la Constitución y la legislación nacional son partes integrantes del sistema dentro del cual existen los tratados internacionales firmados y ratificados por México. En este sentido, la doctora Cecilia Medina, actual presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene:

Si intentáramos graficar estas ideas, diríamos que los aportes nacionales e internacionales en materia de derechos humanos se vierten en un crisol, donde se produce una sinergia como resultado de la cual los derechos humanos reaparecen ampliados y perfeccionados. Es allí, a ese crisol, donde los intérpretes de las normas de derechos humanos deben acudir para realizar su tarea.²⁷

La Corte IDH ha reunido los principios de interpretación de las normas de derechos humanos que resultan más protectores. Si bien el desarrollo de los principios interpretativos tiene su origen en el diseño de la CADH,²⁸ no debe sos-

²⁷ Cecilia Medina, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Chile, Universidad de Chile, 2003, p. 7.

²⁸ Artículo 29 de la CADH, mismo que establece que "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

layarse la enorme contribución de la jurisprudencia de la Corte para ampliar los márgenes establecidos por la Convención y lograr con ello una mayor protección de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, los principios que rigen la interpretación de las normas de derechos humanos son los siguientes:

- a) Sistemático. La interpretación de normas de derechos humanos se basa principalmente en el reconocimiento de los derechos humanos como un sistema donde todas sus fuentes se interpretan e iluminan recíprocamente. Esta visión sistemática de los derechos humanos permite no sólo integrar el derecho nacional e internacional sino también utilizar, incluso, resoluciones de otros países a fin de informar de mejor manera un caso específico. Cabe agregar que la Corte IDH ha resuelto que este sistema de derechos humanos a nivel internacional, puede identificarse como el *corpus juris* del DIDH, el cual “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”.²⁹ De esta forma la Corte IDH no ha limitado su interpretación a las normas del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sino que ha reconocido y utilizado tratados firmados por los países que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas, a fin de lograr la interpretación más protectora posible.
- b) Integralidad. Una consecuencia directa de la *sistematicidad* de los derechos humanos es su integralidad. Todos los derechos se impactan mutuamente, de tal forma que al considerar la interpretación de una norma de derechos humanos ésta no puede analizarse de manera

a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.”

²⁹ Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, párrafo 115.

aislada, sino mediante el reconocimiento de los vínculos que tiene con todos los derechos para verificar, por ejemplo, si una determinada interpretación no afecta el alcance protector de otro derecho.

- c) *Pro homine o pro persona*. Dado que las normas de derechos humanos están creadas para proteger los derechos humanos “no puede sino concluirse que la interpretación debe ser siempre a favor del individuo”,³⁰ es decir, *pro homine*. Al respecto, la Corte IDH estableció que “el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional, siempre que ello no implique una alteración del sistema”.³¹ La interpretación *pro homine* es, entonces, “el norte que debe guiar al intérprete en todo momento”.³²
- d) *Dinámico y Progresivo*. La Corte IDH reconoce que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.³³ Es decir, las normas que consagran derechos humanos deben interpretarse de acuerdo con las necesidades y condiciones que estén presentes al momento de realizar la interpretación, de tal modo que las normas no se vean paralizadas o pierdan sentido con el paso del tiempo. En otras palabras, corresponde a los operadores del derecho de los derechos humanos promover la evolución de los derechos humanos mediante su interpretación.
- e) *No discriminación*. Cualquier norma de derechos humanos debe ser interpretada de tal forma que no signifique una distinción ilegítima entre las personas. De acuerdo con este principio, no sólo deberán observarse las consecuencias de la interpretación para la persona o grupo específico al que se pretende proteger, sino también sobre otras personas que pudieran resultar afectadas por dicha interpretación.

³⁰ Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 9.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Viviana Gallardo y otros*, Nº G 101/81, Resolución del 13 de noviembre de 1981, párrafo 16.

³² Cecilia Medina, *op. cit.*, p. 9.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular...*, *op. cit.*, párrafo 114.

Cabe aclarar que aun cuando estos principios se refieren directamente a normas de derechos humanos (vinculantes o no), la referencia a los principios generales del derecho es un presupuesto básico para realizar cualquier tarea de interpretación.³⁴

5. OBLIGACIONES GENERALES Y RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen las obligaciones de respetar y garantizar los derechos reconocidos en esos instrumentos, sin discriminación alguna por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y garantizar su goce y ejercicio se predicán de todos los derechos humanos y son de exigibilidad inmediata.³⁵ La obligación de respeto constituye, en principio, una obligación de abstención. Protege contra la interferencia o el menoscabo de los derechos humanos, ya que "se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o sólo puede penetrar limitadamente", pues por su naturaleza inherente al ser humano son superiores al Estado.³⁶

La obligación de garantizar ha sido explicada por la Corte IDH en los siguientes términos:

166. La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a tra-

³⁴ Véase, Programa Atalaya, *Consideraciones sobre la forma de sistematizar las quejas que recibe la CNDH*, ITAM, FLACSO, Fundar, México, 2008, [www.atalaya.itam.mx].

³⁵ Explica la Corte IDH que el artículo 1.1. "contiene la obligación contraída por los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos protegidos, de tal manera que toda pretensión de que se ha lesionado alguno de esos derechos, implica necesariamente la de que se ha infringido también el artículo 1.1 de la Convención", Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 162.

³⁶ *Ibidem*, párrafo 165.

vés 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.³⁷

Esta obligación, de carácter netamente positivo, implica un compromiso activo de los Estados para “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”.³⁸

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del PIDCP, se ha pronunciado en el mismo sentido respecto de las obligaciones de respetar y garantizar. Aclara, además, que dichas obligaciones “vinculan a cada Estado parte en su totalidad. Todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango —nacional, regional o local—, están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte”.³⁹ Esto es así, aun si los agentes del Estado actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.⁴⁰ Las obligaciones del Estado, sin embargo, no se agotan en su relación con sus propios agentes o con las personas autorizadas por dicho Estado, sino que se extienden a los particulares.

En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no

³⁷ *Ibidem*, párrafo 166.

³⁸ *Ibidem*, párrafo 167.

³⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.

⁴⁰ *Caso Velásquez Rodríguez...*, *op. cit.*, párrafo 170.

por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.⁴¹

De ahí que los deberes de prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, implícitos en la obligación general de garantizar, resultan de esencial importancia para lograr el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴²

Los Estados partes de dichos tratados, como es el caso de México, también tienen una obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, mismas que incluyen la expedición de legislación interna, entre otras medidas. Lo anterior, de conformidad con el artículo 2 de la CADH y con el artículo 2.2 del PIDCP. Asimismo, los Estados también tienen la obligación de ofrecer recursos efectivos para garantizar los derechos, de acuerdo con el artículo 25 de la CADH y el artículo 2.3 del PIDCP.⁴³ Para cumplir con esta obligación no basta con que los recursos existan en la legislación, sino que es necesario que sean efectivos en la realidad. Igualmente, una vez que se ha acreditado la violación a derechos humanos, los Estados tienen la obligación de reparar dichas violaciones.⁴⁴

Ahora bien, los Estados pueden legítimamente restringir los derechos humanos en determinadas circunstancias. En principio, dichas restricciones están permitidas por los propios tratados internacionales, por ejemplo por razones de orden público y de salud pública, entre otras. Sin embargo, estas permisiones no bastan para restringir los derechos, sino que deben estar reconocidas por ley y para lograr propósitos específicos.⁴⁵ Es decir, existe un límite formal, la ley, y uno sustantivo, los propósitos específicos. En este último caso, la Corte IDH ha sostenido que “las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación” de las restricciones permitidas.⁴⁶ A estas reglas se agrega el prin-

⁴¹ *Ibidem*, párrafo 172. Lo mismo se apunta en la *Observación general* 31..., *op. cit.*, párrafo 8.

⁴² Véase, *Caso Velásquez Rodríguez...*, *op. cit.*, párrafos 175-177 sobre el contenido de los deberes de prevenir, investigar y sancionar.

⁴³ Cabe aclarar que para la CADH los recursos deben ser judiciales, mientras que para el PIDCP los recursos pueden ser de distintos tipos, aunque se reconoce el deber de los Estados por desarrollar recursos judiciales.

⁴⁴ La Corte IDH tiene una Jurisprudencia muy rica en este sentido, a la que por el objeto de este estudio no es posible adentrarse.

⁴⁵ Artículo 30 de la CADH.

⁴⁶ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión

cipio de proporcionalidad, según el cual los derechos humanos no podrían limitarse más que en la medida necesaria para conseguir el fin perseguido.⁴⁷

Finalmente, cabe aclarar que el incumplimiento de una obligación internacional genera la responsabilidad del Estado. Las reglas sobre la responsabilidad internacional están reguladas por el propio Derecho Internacional. En este sentido, la Comisión de Derecho Internacional ha trabajado en un Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Actos Internacionalmente Ilícitos que, aunque no han sido aprobados por la Asamblea General de la ONU, representan reglas generales surgidas de la costumbre internacional.⁴⁸ De acuerdo con estos artículos, hay un hecho internacionalmente ilícito cuando una acción o una omisión: a) es atribuible al Estado según el derecho internacional; y b) constituye una violación de una obligación internacional del Estado.⁴⁹ Como ya se señaló, las conductas atribuidas al Estado pueden provenir de la acción u omisión directa de sus propios agentes, de manera indirecta por la tolerancia de las violaciones, incluso por particulares. El segundo elemento se refiere a las obligaciones generales a que ya hemos hecho referencia.

II. Las Mujeres y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

1. GÉNERO Y DERECHO INTERNACIONAL

La situación de desigualdad y desventaja de la mujer es una realidad que ya ha sido estudiada y aceptada ampliamente, por lo menos en la sociedad en que nos encontramos. Por lo tanto, no es necesario explicar la situación de subordinación de la mujer en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, sino que ésta se tendrá como un hecho que debe enfrentarse. Las mujeres afrontan problemas específicos que requieren una atención también específica. Esto

Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párrafo 44.

⁴⁷ Para un análisis completo sobre las obligaciones generales en materia de derechos humanos, véase Ariel Dulitzky, "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en Claudia Martín, *et al.* (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2004, pp. 79-117.

⁴⁸ International Law Commission, (2001), *Draft Articles on Responsibility States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*, UN Doc. A/56/10 [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf] [consultado el 10 de diciembre de 2009].

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 2.

no significa, sin embargo, que las diferencias existan como una consecuencia natural de la distinción entre los sexos; por el contrario, la subordinación de la mujer tiene razones culturales y sociales que se reproducen a través de las tradiciones, la religión y el derecho, entre otras fuentes.

El concepto de género, desarrollado al interior de los debates feministas,⁵⁰ se refiere justamente a la explicación de la subordinación de la mujer por razones cultural y socialmente determinadas. Alda Facio define el género de la siguiente forma:

En realidad, el género en el sentido de *gender* o género sexual, hace referencia a la dicotomía sexual que es impuesta socialmente a través de roles y estereotipos, que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos. Es así que a partir de una exagerada importancia que se da a las diferencias biológicas reales, se construyen roles para cada sexo. Peor aún, las características con que se define a uno y otro sexo gozan de distinto valor y legitiman la subordinación del sexo femenino, subordinación que no es dada por la naturaleza. Es decir, mientras que el concepto de "sexo" podría afirmarse que es fisiológico, el de género es una construcción social. Esta distinción es muy importante, ya que nos permite entender que no hay nada de natural en los roles y características sexuales y que por lo tanto pueden ser transformados.⁵¹

La perspectiva o enfoque de género permite adentrarse en el análisis de las instituciones sociales, entre otras muchas áreas, para identificar las formas en que reproducen o crean género. Una de esas instituciones es el derecho. En la medida en que establece las bases que regulan la vida en sociedad, puede reproducir órdenes de género que subordinen a la mujer o crear nuevos que emancipen la posición de la mujer en sociedad. Por ello, las distintas corrien-

⁵⁰ Feminista se refiere al "conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea de que dentro de las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social, o lo que es lo mismo, al compromiso con la idea de que nuestras sociedades son patriarcales"; Isabel Jaramillo, "La crítica feminista al derecho" en Robin West, *Género y teoría del derecho*, Colombia, Ediciones Universidad de los Andes, 2000, p. 33.

⁵¹ Alda Facio Montejo, *Cuando el género suena, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*, Costa Rica, ILANUD, 1992, p. 54.

tes feministas —liberal, social, socialista, cultural, radical y posmoderna— se han aproximado al derecho para analizar sus relaciones con el género.⁵²

El DIDH, como todo derecho, encarna contextos históricos, sociales, culturales y relaciones de poder. En su origen, el DIDH representó, sobre todo, el pensamiento occidental preponderante en ese momento, es decir, el de los países judeo-cristianos desarrollados. Como ya se expresó, aunque hubo algunas menciones respecto a la prohibición de la discriminación por razones de sexo en la Carta de las Naciones Unidas, la DUDH y el PIDCP, entre otros, las mujeres no constituyeron una parte fundamental, ni en la creación del derecho ni como un grupo caracterizado de manera independiente al hombre.⁵³

En efecto, aun cuando mujeres como Eleonor Roosevelt realizaron un trabajo fundamental en la redacción de la Declaración Universal y en la creación de la Comisión sobre el Estatus de la Mujer al interior de las Naciones Unidas, la formación del DIDH, en sus primeros años, no tuvo la intención de ofrecer respuestas a las violaciones a los derechos humanos sufridas por las mujeres de manera diferenciada al hombre. La ausencia de un número importante de mujeres en los procesos de redacción de las primeras convenciones produjo un derecho neutro, similar al que existe a nivel nacional, que no reconoce particularidades ni contexto alguno. La falta de acceso al poder a nivel nacional de las mujeres repercutió en su acceso a la representación de su país en órganos internacionales, de tal forma que las convenciones fueron discutidas y aprobadas, en su gran mayoría, únicamente por hombres, pues casi ningún país envió como sus representantes a mujeres.⁵⁴ Dentro de la OEA sucedió algo muy similar, la poca participación política de las mujeres resultó en la creación de tratados con normas neutras y en la creación de una Comisión Interamericana de la Mujer (CIM), que tampoco logró generar una masa crítica importante dentro de los Estados Americanos para resaltar la posición de la mujer.

⁵² Véase, Isabel Jaramillo, "La crítica feminista al derecho...", *op. cit.* Para un análisis completo de las distintas aproximaciones al derecho a partir de cada corriente feminista.

⁵³ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *The boundaries of international law. A feminist analysis*, Reino Unido, Manchester University Press, 2000, capítulos 6 y 7.

⁵⁴ *Ibidem*, capítulo 6.

Sin embargo, a raíz de la creación de las Naciones Unidas, los movimientos feministas, y de mujeres en general, tomaron un impulso significativo. Esto las llevó a impulsar la redacción de las primeras convenciones sobre la mujer en los años 50, y después a la adopción de una convención específica sobre la discriminación hacia la mujer en los años 70, mismas que se comentarán en el punto siguiente. Pero no fue sino hasta 1993, con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, que los derechos humanos de las mujeres tuvieron una atención más prometedora tanto en la ONU como en la OEA.

El desarrollo de la perspectiva de género en el DIDH sigue fundamentalmente dos estrategias: 1) la adquisición de iguales derechos que los hombres y 2) la especificación de los derechos humanos de las mujeres. Estas visiones corresponden a dos posturas feministas: la liberal clásica y la cultural o de la diferencia. Otras visiones, también muy valiosas, no han logrado introducir suficientemente en el DIDH su perspectiva y método de análisis. Estas dos estrategias no sólo han impregnado los tratados internacionales y declaraciones, sino también la forma en que los instrumentos de derechos humanos son interpretados por los órganos de supervisión, así como la creación de órganos y relatores específicos para atender los problemas de la mujer. A continuación se esbozan en pocas líneas estas posturas, para presentar, en los dos puntos siguientes, los instrumentos y los órganos que resultaron de las diferentes estrategias.

- a) *Estrategia del feminismo liberal clásico.* Las mujeres deben gozar de los mismos derechos que los hombres. Para ello será necesario contar con igualdad ante la ley y garantizar formalmente igual acceso a la educación, el empleo y la política. Las principales críticas a esta postura recaen en su aceptación de la igualdad formal como una garantía suficiente, aun en sociedades con profundas desigualdades. Además, equipara a hombres y mujeres, lo que oculta las particularidades y necesidades de éstas últimas y, en todo caso, permite la repetición del orden de género que subordina a la mujer.⁵⁵ Esta postura es el fundamento de las primeras convenciones sobre la mujer en rela-

⁵⁵ Isabel Jaramillo, *op. cit.*, p. 38.

ción con la nacionalidad, los derechos políticos y los derechos civiles. Asimismo, inspiró las definiciones de discriminación de los principales tratados de derechos humanos.

- b) *Estrategia del feminismo cultural o de la diferencia*. El énfasis de esta postura es la diferencia; hace hincapié en que hombres y mujeres no son iguales y que se requiere especificidad para atender sus problemáticas. La principal crítica a esta postura es que relaciona lo privado con lo femenino y lo público con lo masculino, de tal forma que no distingue que eso que reivindica como femenino en realidad es una construcción social que oprime a la mujer.⁵⁶ Dentro de esta perspectiva se encuentra el desarrollo de derechos específicos como los reproductivos, remuneración por el trabajo doméstico y, en general, “abordan las desventajas específicas que enfrentan las mujeres”,⁵⁷ así como la creación de órganos específicos para atender la situación de las mujeres.

Estas dos estrategias pueden complementarse con las ideas del feminismo radical, impulsado por Katherine Mackinnon, quien sostiene que la subordinación de la mujer es producto de la posición subordinada de la mujer por el hombre. Además, “describe un análisis jurídico alternativo de la desigualdad, para el cual el interrogante principal es siempre si la política o la práctica en cuestión contribuyen de manera integral al mantenimiento de una subclase o de una posición de privación debido a la condición de género”.⁵⁸ De esta forma, el análisis de las leyes nacionales y de los propios tratados internacionales deberá dirigirse, en primer lugar, a la valoración de las normas ahí contenidas para verificar si sostienen o no el orden de género que subordina a la mujer. También supone reinterpretar los derechos humanos para que dejen de ser vistos como derechos neutros, pero que en realidad se refieren únicamente al “hombre”, para ampliarlos a fin de combatir la discriminación por género. Aunque esta postura ha sido utilizada sólo como método de interpretación del dere-

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Hilary Charlesworth, “¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?”, en Rebecca Cook, *Derechos humanos de la mujer*, Colombia, Profamilia, 1997, p. 62.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 63.

cho, tanto por los órganos del SIDH como por el Comité de Derechos Humanos, lo que se analizará en el apartado siguiente resulta fundamental para releer los derechos con una perspectiva de género.

La integración de las tres estrategias ha dado paso a una nueva visión respecto a los derechos humanos de las mujeres. Todas ellas se refuerzan mutuamente, aunque para ciertos problemas alguna puede ofrecer mejores respuestas; piénsese, por ejemplo, en la reinterpretación de conceptos clásicos como el de tortura para incluir la violencia doméstica dentro de su contenido que puede relacionarse con la postura feminista radical.

Más allá de estas estrategias, la interpretación del DIDH en relación con las mujeres se ha hecho más compleja en la medida en que se reconoce que ellas no son iguales en todos los contextos, sino que se requiere una adecuación doble de las normas del DIDH cuando se trata, por ejemplo, de mujeres indígenas, mujeres negras, mujeres discapacitadas, niñas, entre otras singularidades. Por una parte, debe añadirse al DIDH una perspectiva de género, y por otra, ésta debe especificarse conforme a las necesidades de la mujer en cuestión.

De acuerdo con lo anterior, al formular el ejercicio de interpretación de normas nacionales para verificar su apego a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, no sólo deberán seguirse las normas de interpretación de tratados, sino también un enfoque de género que permita desde formular una crítica de la propia ley frente al DIDH, hasta reinterpretar su contenido también de conformidad con ese derecho internacional. Además, han de reconocerse situaciones especiales de subordinación, como las mujeres indígenas o de doble discriminación como las mujeres con discapacidad.

2. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA MUJER

2.1. Los primeros instrumentos

El DIDH está integrado hoy en día por un grupo de documentos que aborda de manera específica los derechos de las mujeres. Tanto las Naciones Unidas como la OEA adoptaron los primeros tratados pocos años después del nacimiento de esas organizaciones. De hecho, la OEA aprobó las primeras dos convenciones sobre derechos de la mujer en 1948, apenas tres años después de su creación.

Se trata de la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer⁵⁹ y Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Civiles a la Mujer.⁶⁰ Incluso, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer fue adoptada por la ya extinta Unión Panamericana —antecesora de la OEA— en 1933.⁶¹ En los primeros años de las Naciones Unidas se aprobaron tratados sobre materias similares: la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer⁶² en 1952 y la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada en 1957.⁶³

Estas primeras convenciones se basan en la lógica del feminismo liberal clásico, pues tenían por objeto reconocer los mismos derechos a hombres y mujeres. Se trata de derechos políticos y civiles que respondieron a la lucha de los primeros movimientos de mujeres por tener derecho a voto y participar en la vida pública del país. Sin embargo, estas primeras convenciones hacen fuerte hincapié en la igualdad formal y no en la *de facto*. La redacción de estos primeros documentos es sencilla y no ahonda en las obligaciones que los Estados adquieren, sino únicamente enuncian el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Incluso en la Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer, los Estados partes deciden *otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre*. Mientras las demás convenciones utilizan la palabra *reconocer*, esta Convención sobre derechos civiles concibe la igualdad como una *concesión* que los hombres realizan en favor de las mujeres. Esta conclusión se reafirma si se considera que en el preámbulo de dicha Convención se considera “Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre”.

⁵⁹ Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo - 2 de mayo de 1948.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 3-26 de diciembre de 1933.

⁶² Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, Asamblea General de la ONU, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952, entrada en vigor el 7 de julio de 1954.

⁶³ Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, Asamblea General de la ONU, Resolución 1040 (XI), 29 de enero de 1957, entrada en vigor el 11 de agosto de 1958.

Por su parte, las convenciones sobre nacionalidad respondieron a problemas concretos que las mujeres casadas enfrentaban, pues muchas de ellas perdían su nacionalidad si se casaban con un extranjero y no podían acceder a la de su esposo, de tal forma que quedaban apátridas. Esta situación de desigualdad tan concreta fue la primera materia que llevó a los Estados a adoptar acciones conjuntas en relación con la mujer en el Derecho Internacional. Estas convenciones también se enmarcan dentro del reconocimiento formal del derecho de las mujeres a la nacionalidad, pero tampoco se establecen mayores obligaciones a los Estados ni se solicita la adopción de medidas específicas.

En la década de los 60 la comunidad internacional dio un paso más en el reconocimiento del derecho a la igualdad de la mujer. En 1967 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.⁶⁴ Ubicada también dentro de la corriente liberal clásica, esta Declaración se basa en la idea de que la mujer adquiera los mismos derechos que los hombres y en que tenga igualdad de oportunidades para acceder a la educación, al empleo y a la vida política.⁶⁵ Hay dos factores novedosos en esta Declaración: en primer lugar, atiende el problema de la discriminación contra la mujer en general, sin reducirla a algunos derechos, como las convenciones anteriores; en segundo lugar, ya no sólo declara la igualdad, sino que establece que los Estados deben adoptar medidas para eliminar la discriminación, mismas que no deben limitarse al ámbito de la legalidad, y en cambio deben abarcar acciones para abolir costumbres, perjuicios y prácticas que impidan la igualdad.

Esta Declaración reafirma, sin embargo, el orden de género que subordina a la mujer, lo que queda claro de la lectura del siguiente pasaje del preámbulo: "Teniendo presente la importancia de la contribución de la mujer a la vida social, política, económica y cultural, así como su función en la familia y especialmente en la educación de los hijos". En efecto, aunque la Declaración acepta la función de la mujer en la vida pública, también reafirma el rol de la mujer en la vida privada, como esposa y madre.

⁶⁴ *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

⁶⁵ *Ibidem*, artículos 4, 9 y 10.

2.2. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Teniendo como antecedente aquella Declaración, la ONU adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1979.⁶⁶ Sin lugar a dudas, esta Convención es el instrumento internacional más importante en el reconocimiento del derecho a la no discriminación y de derechos específicos de la mujer. Para febrero de 2008, había 185 Estados partes de la Convención, lo que la convierte en uno de los tratados más ratificados en la historia del DIDH.⁶⁷ Esta Convención intentó dar respuesta a las críticas, en el sentido de que las normas de derechos humanos no bastan para atender efectivamente las injusticias y desventajas que afronta la mujer, al adoptar una visión totalizadora sobre la discriminación. Sin adentrarnos en los principios de igualdad y de no discriminación, que serán objeto del próximo capítulo, conviene referir la definición adoptada por la CEDAW, a fin de trazar algunas de las más importantes contribuciones de este tratado a la comprensión de los derechos humanos de las mujeres, pero también del DIDH en general:

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará *toda* distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga *por objeto o resultado* menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales *en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*.⁶⁸

⁶⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.

⁶⁷ Véase, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estado de Ratificación* [<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/8.htm>]. La Convención sobre los Derechos del Niño cuenta, a febrero de 2008, con 193 ratificaciones, tan sólo unas pocas más que la CEDAW.

⁶⁸ Artículo 1º de la CEDAW. (Énfasis añadido).

Por un lado, esta definición no se limita a la igualdad formal, sino que abarca las prácticas, costumbres y cualquier situación de hecho que resulte en discriminación, aun sin que exista intención. Por otro, atiende a la discriminación en los ámbitos públicos y privados, centrándose en este último para derrumbar la clásica dicotomía entre dichas esferas. Además, y este es un punto esencial de la CEDAW, se centra en los derechos humanos de las mujeres y no en el mero hecho de lograr la igualdad entre hombres y mujeres, como si el hombre fuera el parámetro al que la mujer debe aspirar.⁶⁹

Para Alda Facio esta definición es importante, en primer lugar porque una ley puede ser discriminatoria si tiene por *resultado* la discriminación de la mujer, aunque no tuviere esa intención. De esta forma, una ley que trate por igual a hombres y mujeres, pero que en la práctica resulte en la desventaja de la mujer, será discriminatoria. En segundo lugar, al dar la definición de lo que debe entenderse por "discriminación contra la mujer", se convierte en el estándar legal de lo que debe entenderse como tal. Así, las normas internas que restrinjan esa definición no pueden ser legalmente aceptables. Finalmente, esa definición es importante porque considera discriminación a toda restricción en las esferas política, económica, social, cultural o civil o en cualquier otra esfera. En este sentido, todas aquellas restricciones que sufre la mujer en el ámbito doméstico y privado en general se consideran discriminación y, como tal, violación a los derechos humanos de las mujeres.⁷⁰

Usualmente, la esfera pública se entiende como aquella área donde se desarrolla la política, la relación con las autoridades, lo jurídico, el trabajo, la economía y, en general, lo que tiene que ver con los hombres. Por su parte, la esfera privada es aquella de la vida familiar, doméstica, el cuidado de los niños, la procreación y la sexualidad, entre otras materias que, normalmente, tienen que ver con la mujer.⁷¹ Esta distinción se expresó en los sistemas jurídicos que

⁶⁹ Laboni Amena Hoq, "The Women's Convention and its Optional Protocol. Empowering Women to Claim their Internationally Protected Rights", verano 2001, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 32, p. 677-725.

⁷⁰ Alda Facio, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal" en Alda Facio, y Lorena Fries (eds.), *Género y Derecho*, Chile, La Morada, Lom y American University, 1999, p. 101-102.

⁷¹ Esta definición de aquello que pertenece a lo público y lo privado debe leerse de acuerdo con los contextos específicos, porque no en todos lados lo público y lo privado corresponden a lo mismo. Véase, Hilary Charlesworth, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?..." *op. cit.*, p. 66.

tradicionalmente no regulaban la esfera privada, considerando que el Estado sólo debía ocuparse de la vida pública y dejar los espacios privados a la autonomía de las personas. Esta aparente neutral distinción resultó en demérito de las mujeres porque el espacio donde primordialmente se desarrollaba la discriminación quedó ausente de regulación, y con ello se ocultó su realidad.

Dicha dicotomía también afectó al DIDH. Salvo la Convención sobre los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales generales utilizan un lenguaje únicamente referido al hombre, ocultando el estado de desventaja de la mujer frente a esos derechos, pero sobre todo refuerzan "la distinción entre el mundo público y privado, distinción que produce ensordecimiento y, con frecuencia, un silenciamiento de las voces de las mujeres".⁷² En este sentido, al elevarse sobre la distinción entre lo público y lo privado, la CEDAW marcó una diferencia significativa dentro del DIDH.

El reconocimiento de la discriminación contra la mujer en ambas esferas tiene por lo menos dos relevantes efectos. El primero, porque reconoce que los derechos de la mujer deben protegerse no sólo cuando actúa en la esfera pública, sino también en la privada, por ser éste el espacio donde se ocultan los daños más graves que viven las mujeres. En segundo lugar, porque obliga a los Estados a adoptar medidas para garantizar el acceso efectivo a la participación en los espacios públicos en pie de igualdad, para lo cual se hará necesario adoptar ciertas medidas que permitan no sólo la igualdad de oportunidades, sino más bien la igualdad efectiva.

En este sentido, las disposiciones de la CEDAW señalan una amplia gama de formas de discriminación que los Estados se comprometen a erradicar. Entre ellas cabe mencionar al artículo 2, que establece una obligación positiva para adoptar una política contra la discriminación hacia la mujer en todas sus formas, la cual incluirá medidas de carácter legislativo e incluso constitucional. El artículo 5 establece que los Estados adoptarán medidas para "Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias (...) basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos". El artículo 7

⁷² *Ibidem*, p. 65.

se refiere a la discriminación en la vida política y pública del país. La eliminación de discriminación en la educación se reconoce en el artículo 10, mientras que el artículo 11 atiende los problemas de igualdad en el empleo, así como la licencia por maternidad y la protección especial de la mujer embarazada. El artículo 12 se encarga del derecho a la salud y el 15 de la capacidad jurídica de la mujer.

Por supuesto, la CEDAW no ha dejado de ser objeto de críticas, pues reafirma la posición de la mujer al ubicarla en lo privado y promueve una igualdad medida en relación con el hombre. En este sentido, ha sido considerada como el resultado del feminismo clásico, en tanto no cambia el orden de género. Sin embargo, es claro que la definición y la Convención se construyeron también en consideración a lo expuesto por el feminismo cultural o de la diferencia, al centrarse en áreas que afectan únicamente a la mujer, como el embarazo y el parto.⁷³

Ahora bien, no es su afiliación a una determinada corriente feminista lo que ha incidido en la debilidad de la CEDAW. En efecto, a pesar del alto número de Estados partes, así como del suficiente desglose de obligaciones para eliminar la discriminación, la CEDAW es uno de los instrumentos más débiles en el DIDH, tanto por la imposición de reservas a los artículos principales⁷⁴ como por la propia debilidad de su órgano de vigilancia, el Comité CEDAW.⁷⁵ Si bien la Convención permite la interposición de reservas, el artículo 28 las limita a que su contenido sea compatible con el objeto y el propósito del tratado. Diversos países, especialmente los islámicos, han impuesto un número importante de reservas al artículo 2 de la Convención que justamente establece la condena a cualquier forma de discriminación, es decir, el objeto y propósito de la CEDAW. Aunque también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que ese tipo de reservas son incompatibles con los tratados,⁷⁶ el Comité CEDAW carece de facultades para analizar y declarar tal incompatibilidad.

⁷³ Hilary Charlesworth, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?...?", *op. cit.*, p. 61.

⁷⁴ Por reserva se entiende "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado", *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, artículo 2(d).

⁷⁵ El Comité está integrado por 23 expertos propuestos y electos por los Estados partes, artículo 1º de la CEDAW.

⁷⁶ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, *op. cit.*, artículo 19(c).

El Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos resolvió que dado el conjunto de facultades con que cuenta, le corresponde determinar la compatibilidad de las reservas a ese Pacto.⁷⁷ Sin embargo, el Comité CEDAW no ha hecho una consideración con tal contundencia, pues carece de facultades para interpretar la propia Convención, como sí las tiene el Comité de Derechos Humanos y otros órganos de supervisión. El artículo 21 de la CEDAW sólo le concede facultades para formular sugerencias y recomendaciones. En este sentido, se ha limitado a celebrar la intención de los Estados para revisar sus reservas.⁷⁸ De ello resulta que aun cuando los Estados ratificaron el instrumento internacional, en realidad no tiene ninguna eficacia al interior de sus países pues no se sienten obligados a actuar contra todas las formas de discriminación.⁷⁹

Por otra parte, el Comité también tiene facultades para revisar los informes periódicos sobre el nivel de cumplimiento de la Convención y emitir recomendaciones a los Estados partes. Esta facultad, que comparte con todos los órganos de tratados de Naciones Unidas, incide poco en la efectividad de los tratados, pues difícilmente pueden realizar un examen a fondo de la situación de los derechos humanos en el país en poco tiempo y con tan pocos elementos de valoración, pues únicamente se recibe información de los Estados y rara vez de organizaciones civiles. A esto deben agregarse los obstáculos que un órgano no permanente enfrenta ante un elevado número de reportes por país.⁸⁰ Sin embargo, el Comité CEDAW ha sabido hacer un uso estratégico de sus facultades para emitir sugerencias y recomendaciones generales, dado que mediante ellas ha explicado y ampliado los contenidos de la Convención en materias tan importantes como la participación política de la mujer, que analizaremos más adelante, y la violencia contra la mujer.⁸¹

⁷⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 24*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994.

⁷⁸ Comité CEDAW, *Recomendación general 4*, 1987, y *Recomendación general 20, Reservas formuladas en relación con la Convención*, 1992.

⁷⁹ J. Minor, "An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 24, 1994, p. 144-148.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 148-151.

⁸¹ A noviembre de 2008 el Comité CEDAW había emitido 26 recomendaciones generales sobre diferentes problemas que afectan a la mujer. Si bien no son por sí mismas vinculantes, constituyen referentes obligados para interpretar los deberes de los Estados partes en relación con las mujeres.

Finalmente, en 1999 se adoptó el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*,⁸² por medio del cual se le otorgaron facultades al Comité para analizar quejas individuales por violaciones a la Convención, así como para realizar investigaciones sobre violaciones sistemáticas a los derechos de las mujeres. Sin embargo, al día de hoy el Comité únicamente ha revisado 10 quejas, muchas de las cuales han sido declaradas inadmisibles.

El alto estándar que impone la CEDAW a los Estados respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha resultado en una constante evasión de las obligaciones contraídas. Lo anterior, aunado a la debilidad de su Comité, ha resultado en una casi total incapacidad para hacer cumplir la Convención en el plano internacional.⁸³ Sin embargo, esto no le resta su valor fundamental a la CEDAW, la cual ha delimitado los derechos de la mujer de manera muy acuciosa por medio de las recomendaciones generales; además cabe considerar que otros órganos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, pueden recurrir a la CEDAW para interpretar otros documentos así como para ampliar los derechos de la mujer.

2.3. Instrumentos contra la violencia hacia la mujer

Una tercera etapa en el reconocimiento de los derechos de la mujer se refiere a la violencia de género que sufre en diversos contextos. Aunque las discusiones respecto de la adopción de convenciones sobre esta grave violación a los derechos humanos se dieron de manera paralela en el Sistema Interamericano y en el Universal, únicamente en el primero se logró la adopción de la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*,⁸⁴ mientras que en el segundo se alcanzó la *Declaración sobre*

⁸² *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

⁸³ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, mencionan que la debilidad de los órganos de mujeres al interior de Naciones Unidas tiene su origen en la baja participación de la mujer al interior de la ONU, así como al poco interés real que ese organismo tiene para fortalecer los derechos de la mujer. Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, *op. cit.*, capítulo 6.

⁸⁴ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Convención Belém do Pará,

la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.⁸⁵ La Convención Interamericana, también llamada Convención Belém do Pará, representa el marco de protección más relevante en este tema. Entre sus aspectos más importantes se encuentra el reconocimiento de la violencia de género como una violación a los derechos humanos, ya sea cometida en el ámbito público o en el privado. En este sentido, la Convención también protege contra la violencia doméstica, probablemente la violación sistemática más grave que sufren las mujeres en el mundo.

Igualmente, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer tiene una visión global sobre la violencia contra la mujer, aunque por su carácter no vinculante no ha logrado ser un referente inequívoco sobre el tema. En su lugar, dentro de las Naciones Unidas, la Recomendación general 19 del Comité CEDAW es uno de los referentes más importantes respecto de la violencia de género.⁸⁶ En este documento se considera que "la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".⁸⁷ Además, esta recomendación tiene la virtud de reinterpretar la CEDAW para señalar la forma en que los derechos ahí establecidos se ven quebrantados como consecuencia de la violencia de género.

2.4. Conferencias y acciones políticas

Tanto las Naciones Unidas como la OEA han convocado a diversas conferencias especializadas sobre la mujer, así como a conferencias generales sobre derechos humanos que han incidido de manera fundamental en la protección de los derechos humanos de las mujeres. La ONU ha convocado a cuatro conferencias, México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), en las cuales han resultado en la identificación de problemas que dañan a la mujer, así como en la adopción de planes de acción y declaraciones para impulsar el disfrute de los derechos de la mujer. La Conferencia Mundial sobre Derechos

Asamblea General de la OEA, 9 de junio de 1994, entrada en vigor 5 de marzo de 1995.

⁸⁵ *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, Asamblea General de la ONU, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993.

⁸⁶ Comité CEDAW, *Recomendación general 19, La violencia contra la mujer*, 11º periodo de sesiones, 1992.

⁸⁷ *Ibidem*, párrafo 1.

Humanos de 1993 representó, como se mencionó, el punto de partida de un nuevo entendimiento de los derechos humanos en general, y de los derechos humanos de las mujeres en particular.

Por su parte, los Estados Americanos sostienen cada tres años reuniones para el análisis de las políticas dirigidas a fomentar la participación integral de las mujeres. Las 10 reuniones que hasta ahora se han organizado son convocadas por la Conferencia Regional de la Mujer, un órgano de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y hasta el momento se han llevado a cabo 10 Conferencias Regionales. Además, dentro de la OEA, las Cumbres de las Américas también han servido de espacio para desarrollar los derechos de las mujeres a través de sus declaraciones y planes de acción.

Dentro de las conferencias universales, la de derechos humanos en Viena y la Conferencia especializada de Beijing han sido las más relevantes. La Conferencia de Viena significó un triunfo para las organizaciones de mujeres, en el sentido que se logró ubicar a las violaciones de género como violaciones de derechos humanos e impulsar la paulatina integración de los derechos humanos de las mujeres dentro de la acción de las distintas actividades de las Naciones Unidas. La eliminación de la violencia contra la mujer fue uno de los puntos esenciales de la Declaración y Programa de Acción de Viena, donde se abarcó desde la violencia en tiempos de guerra hasta aquella cometida en el ámbito privado. En este mismo punto, la ahora extinta Comisión de Derechos Humanos anunció la creación de una Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer. También se abordaron las dificultades que arrojan prácticas culturales o religiosas para el pleno disfrute de los derechos de las mujeres; la importancia de bases de datos y generación de información sensible al género; la implementación de la CEDAW; los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer y los derechos políticos de la mujer, entre otros temas. Probablemente, el resultado más importante que resultó de esta conferencia para las mujeres, fue el compromiso de transversalizar la perspectiva de género dentro de los distintos órganos y actividades de las Naciones Unidas, así como la construcción de una agenda a largo plazo para cumplir los objetivos planteados.⁸⁸

⁸⁸ D. Sullivan, "Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights", *American Journal of International Law*, vol. 88, 1994, p. 152.

En íntima relación con los resultados obtenidos en Viena, se llevó a cabo la Conferencia especializada de Beijing. Los 189 países presentes adoptaron la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*,⁸⁹ que tiene el objetivo de eliminar aquellos obstáculos que impiden la participación de la mujer en las esferas de la vida pública y privada. En la Declaración, los Estados se comprometen “sin reservas a combatir” los obstáculos y limitaciones que afectan la vida de la mujer, y a “promover así el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en el mundo”.⁹⁰ Además, declara que “los derechos de la mujer son derechos humanos” y llama a la sociedad civil, gobiernos, instituciones financieras, órganos de Naciones Unidas, entre otros, a unirse en el avance del disfrute de esos derechos.⁹¹ La Plataforma de Acción, por su parte, identifica doce áreas de especial preocupación, entre ellas la pobreza que pesa sobre la mujer, la mujer y la salud, el acceso desigual a la educación, la desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, y la falta de conciencia de los derechos humanos de la mujer internacional y nacionalmente reconocidos.⁹² Establece objetivos y acciones específicas para enfrentar esos graves problemas y explicita responsabilidades de Estados, sociedad civil y organismos internacionales.

En 2000 se llevó a cabo un primer encuentro al que se le denomina Beijing +5, por ser el seguimiento a cinco años de la adopción de la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.⁹³ Mientras que en 2005 se hizo una nueva evaluación de su cumplimiento, así como de los nuevos retos y estrategias para el avance y empoderamiento de la mujer, a partir de las propuestas de la Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer de Naciones Unidas.⁹⁴ La vigilancia periódica de su cumplimiento y el detalle en cuanto a objetivos y acciones, así como la participación de la sociedad civil y un gran número de gobiernos y distintos organismos internacionales ha representado una clave importante para lograr el avance de la mujer, por lo menos con mayor impacto que la adopción de tratados internacionales.

⁸⁹ *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, U.N. Dc. A/CONF.177/20, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

⁹⁰ *Ibidem*, párrafo 7.

⁹¹ *Ibidem*, párrafos 14 y 38.

⁹² *Ibidem*, párrafo 44.

⁹³ “Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI”, periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, EE.UU, Nueva York, 5 al 9 de junio de 2000.

⁹⁴ Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer, *Informe sobre el 49º periodo de sesiones*, ECOSOC, E/CN.6/2005/11, 28 de febrero al 11 de marzo de 2005.

3. REINTERPRETACIÓN DEL DIDH

El desarrollo específico de convenciones sobre la mujer y el reconocimiento político de sus problemas no es suficiente para comprender las dimensiones de género que conllevan los derechos humanos. Se hace necesario reinterpretar los tratados a fin de incorporar la perspectiva de género en las normas generales o, en términos de Rebecca Cook, *recaracterizar* los derechos humanos. Explica que “se requiere una recaracterización crítica de los derechos humanos internacionales para que los derechos humanos específicos de la mujer no sean marginales, y para que la aplicación de tales derechos se convierta en parte de la agenda central del trabajo por los derechos humanos”.⁹⁵

Esta interesante propuesta parte de la idea de que las normas que conforman los tratados internacionales no son inmutables, sino que su interpretación debe adecuarse a las realidades y contextos en que se apliquen. En este caso, si los derechos humanos de la mujer habían estado invisibles en las convenciones, se hace necesario reinterpretarlos a fin de incorporar a la mujer en su amplia protección.

Un ejemplo claro de este ejercicio lo encontramos en la *Observación general* 28 del Comité de Derechos Humanos, donde se realiza una recaracterización completa de los artículos del PIDCP para reconocer sus implicaciones de género y las características especiales que adquieren.⁹⁶ Por ejemplo, el derecho a la vida se relaciona con la mortalidad materna, la quema de viudas y las medidas para prevenir embarazos no deseados.⁹⁷ Respecto de la libertad de circulación, se refiere a las prácticas que restringen ese derecho de las mujeres al impedir que salgan solas de sus casas.⁹⁸ También se refiere a la publicación de pornografía en relación con la libertad de expresión,⁹⁹ y a la participación política de la mujer,¹⁰⁰ entre muchos otros derechos.

⁹⁵ Rebecca Cook, “Introducción: el camino a seguir”, en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer*, Colombia, Profamilia, 1997, p. 9.

⁹⁶ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28, Artículo 3, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000.

⁹⁷ *Ibidem*, párrafo 10.

⁹⁸ *Ibidem*, párrafo 16.

⁹⁹ *Ibidem*, párrafo 22.

¹⁰⁰ *Ibidem*, párrafo 29.

Este método de recaracterización de las normas de DIDH es una vía efectiva para transversalizar la perspectiva de género en los tratados. Resulta esencial, sin embargo, que éste método interpretativo sea adoptado por las instituciones competentes a nivel nacional y no únicamente por los órganos internacionales.

III. Igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y a la no discriminación es la base de la CEDAW y, en general, de la lucha por los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, su estudio se considera fundamental para comprender la forma en que opera este derecho y determinar si en un caso existe o no discriminación. Dado que ya se ha analizado la definición de discriminación expuesta en la CEDAW y en vista de que ella no difiere, en los aspectos fundamentales, de las definiciones utilizadas por otros órganos de protección de derechos humanos, no se analizará en lo que sigue específicamente esa definición. En su lugar, analizaremos los principios generales de la igualdad y no discriminación, bajo el argumento de que éstos también protegen los derechos de género.

1. LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La igualdad y la no discriminación son conceptos complementarios; el primero se refiere al sentido positivo del derecho, en la medida que implica acciones por parte del Estado para garantizarlo, mientras que el segundo es el sentido negativo, en tanto requiere la abstención del Estado. Como ya se mencionó en repetidas ocasiones, la idea de no discriminación o distinción por razón de sexo apareció desde la adopción de las Cartas de la ONU y de la OEA, lo que nos indica que el derecho a la igualdad y no discriminación fueron pilares fundamentales en la construcción de ambos órganos. Cabe aclarar que al no ser la pretensión de este documento debatir el significado de la igualdad en su sentido filosófico, únicamente se hará referencia a ella en tanto derecho establecido por la gran mayoría de los tratados internacionales.

Debido a que el derecho a la igualdad y la no discriminación es un pilar básico en el derecho internacional de los derechos humanos, la Corte Interamericana de

Derechos Humanos señaló que esta norma tiene el valor jurídico de *jus cogens*. La Corte Interamericana resolvió:

4. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.
5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.¹⁰¹

En otras palabras, el derecho a la igualdad y la no discriminación tiene un nivel aún mayor de obligatoriedad que la costumbre internacional, ya que una norma imperativa significa que es una “norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por (...) norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.¹⁰² Se trata de uno de los principios sobre los que se sustentan los derechos humanos en general, y aun cuando no existe jerarquía entre ellos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación se entiende como un presupuesto necesario para el ejercicio de cualquier otro derecho.

Como norma de *jus cogens* el derecho a la igualdad y no discriminación implica, entre otras cosas, obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones exigibles a los Estados por todos los Estados. Otras normas que tienen el valor jurídico de *jus cogens*, incluidas la prohibición del genocidio, la esclavitud y la tortura, incluyen el deber de investigar y sancionar a los responsables de estas conductas,

¹⁰¹ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 173.

¹⁰² *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, adoptada en Viena el 22 de mayo de 1969. Entró en vigor el 27 de enero de 1980, artículos 53 y 64. El listado de normas que son consideradas *jus cogens* son limitadas y dentro del listado se encuentran las prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, delitos contra la humanidad, tortura y el derecho a la autodeterminación.

al grado que denotan lo que en derecho internacional se ha denominado jurisdicción universal y el principio de extraditar o juzgar. En el caso del derecho a la igualdad y no discriminación, aún no se ha establecido lo anterior, sin embargo, por mayoría de razón, en el sentido que se regulan conductas similares (prohibiciones de conductas con el valor de *jus cogens*) se puede decir que son obligaciones *erga omnes* aplicables también al derecho a la igualdad y no discriminación.¹⁰³

Ahora bien, el reconocimiento de este derecho en los tratados internacionales se ha dado mediante el uso de dos fórmulas, una subordinada y la otra autónoma. Este es el caso de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en su artículo 1.1 establece que:

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹⁰⁴

Mientras que en el artículo 24 establece:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.¹⁰⁵

Al primero de estos artículos se le considera de carácter subordinado porque sólo se refiere a los derechos contenidos en la Convención y debe leerse en conjunto con ellos.¹⁰⁶ Es decir, el Estado está obligado a respetar y garanti-

¹⁰³ Federico Andreu hace esta interrelación y cita a su vez a Cherif Bassiouni. Federico Andreu-Guzmán, "La prohibición de la Tortura y el Derecho Internacional", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (comp.), *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación México-Unión Europea, 2005.

¹⁰⁴ *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, op. cit., artículo 1º.

¹⁰⁵ *Ibidem*, artículo 24.

¹⁰⁶ Anne Bayefsky, "The principle of equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núms. 1-2, 1990, pp. 1-34. Traducido al español por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

zar los derechos políticos sin distinguir entre hombres y mujeres. Si, por ejemplo, adopta una ley que prohíbe el voto de la mujer o le impide ser electa, estaría violando sus derechos políticos, contenidos en el artículo 23 en conjunto con el artículo 1.1. Por otra parte, el artículo 24 de la CADH, que se refiere a la igualdad ante la ley, tiene un carácter autónomo, en el sentido que no tiene que ser relacionado con otro artículo de la Convención para encontrarse violado, sino que basta con que el Estado discrimine en cualquier situación (esté o no relacionado con un derecho convencional) para que pueda invocarse.

Estas cláusulas se encuentran también en los artículos 2.1 y 26 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, cuyo comité explicó la distinción entre ambos de la siguiente manera:

12. Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2, sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18, No discriminación*, 37º Periodo de sesiones, 1989, párrafo 12.

Los artículos que contienen cláusulas autónomas como el 2 del Pacto y el 1 de la CADH establecen el derecho a la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos contenidos en esos instrumentos, mientras que el artículo 26 del Pacto y el 24 de la CADH contienen los derechos a la igualdad ante la ley, a la igual protección de la ley, y garantiza la protección contra toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Las cláusulas autónomas tienen un sentido más amplio en la medida que establece una regla para la actuación estatal más allá de los tratados.

No obstante la importancia que el derecho a la igualdad y no discriminación guardan en el derecho internacional de los derechos humanos, la definición de lo que se debe entender por discriminación está ausente en la mayoría de los tratados internacionales. La definición de no discriminación sólo se contiene hasta ahora en cuatro instrumentos internacionales.¹⁰⁸ Uno de esos tratados, como se mencionó, es la CEDAW. Si se acepta que la no discriminación es el aspecto negativo (abstención) del derecho a la igualdad (hacer), entonces resulta necesario contar con una definición clara de aquellas conductas que el Estado debe omitir. En cambio, no se requiere lo mismo en relación con la igualdad, pues ésta implica un sinnúmero de medidas que dependerán de los contextos, la población destinataria, entre otras muchas características a verificar.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas asumió una definición de igualdad y no discriminación a partir de las definiciones contenidas en la CEDAW y en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social* (CERD, por sus siglas en inglés)¹⁰⁹ que en su esencia es similar a la ya expuesta de la CEDAW en el capítulo anterior. El Comité de Derechos Humanos entiende por discriminación:

¹⁰⁸ *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Asamblea General, Resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969, artículo 1; *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, artículo 1, Convenio relativo a la discriminación en materia de Empleo y ocupación, adoptado el 25 de junio de 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, entrada en vigor 15 de junio de 1960; y *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, entrada en vigor el 22 de mayo de 1962.

¹⁰⁹ *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Social*, op. cit.

[E]l término “discriminación”, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.¹¹⁰

Una primera pregunta que resulta de esta definición es la que se refiere a si el listado de sectores o grupos sospechosos de la discriminación está establecido de forma taxativa o de forma abierta.¹¹¹ En algunos documentos como la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, pareciera que el listado es limitado a “raza, sexo, idioma o religión”, mientras que en la DUDH el listado indica un número abierto “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.¹¹²

El debate sobre si los grupos o sectores sospechosos es abierto o cerrado no es una discusión superflua, ya que han existido varias reclamaciones ante el Comité de Derechos Humanos que han sido rechazadas por una interpretación cerrada de estas enumeraciones. A diferencia del Comité de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos no ha limitado el goce y ejercicio de la no discriminación a los sujetos o sectores sospechosos.¹¹³ No obstante lo anterior, la cláusula de igualdad ante la ley y de protección igualitaria ante la ley debería de bastar para la protección positiva de la no discriminación cuando ésta se encuentre limitada a grupos o sectores determinados. Sin embargo, el hecho de que un sector de la población o condición no se encuentren enumerados no indica, en principio, que no sean sujetos de derechos.

¹¹⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 18...*, op. cit., párrafo 7.

¹¹¹ Generalmente se conocen como categorías sospechosas. Para mayor información consultar a Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit., p. 18.

¹¹² *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, op. cit., artículo. 1; *Declaración Universal de Derechos Humanos*, op. cit., artículo. 2. Para un mayor análisis consultar Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit.

¹¹³ Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, op. cit.

Además, de acuerdo con la definición, resulta fundamental identificar la forma en que se determina si un trato distinto o diferenciado entre las personas puede ser considerado discriminación. Se ha dicho que el “único criterio que se ha establecido para determinar si un acto puede hacer una diferencia en la aplicación de un derecho es aquél que se realiza por una justificación objetiva y razonable”.¹¹⁴ La justificación objetiva y razonable “debe evaluarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida involucrada, habida consideración de los principios que normalmente imperan en las sociedades democráticas”. Además, la distinción debe de ser proporcional entre la medida empleada y la afectación al derecho.¹¹⁵

Los organismos internacionales deben evaluar en cada caso si la distinción ha sido objetiva, razonable y proporcional, ya que “... no pued[e] afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado (...), siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre las diferencias y los objetivos de la norma”.¹¹⁶ Dicho en otras palabras, la distinción debe de ser razonable, proporcional y necesaria en una sociedad democrática, tal como ha sido determinado en la restricción y/o regulación de otros derechos humanos:

- *Razonabilidad*. Esto indica que la medida, en este caso la restricción, deba de ser enfocada a los fines perseguidos. En otras palabras, la restricción que se aplique no debe ir más allá de proteger alguno de los intereses o derechos antes mencionados en el caso concreto.¹¹⁷
- *Proporcionalidad*. La medida restrictiva no debe ser tal que impida el ejercicio de un derecho en su totalidad, o bien genere en la pobla-

¹¹⁴ Juan Carlos Arjona Estévez, y Alexandra Haas Paciuc, *Breviarios Jurídicos Trabajadores Migrantes Indocumentados. Condición migratoria y Derechos Humanos*, México, Porrúa, núm., 30, 2005; Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁵ Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”, *op. cit.*, pp. 11-12. Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *op. cit.* p. 90.

¹¹⁶ Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. párrafo 57; Comité de Derechos Humanos, *Observación General 18...*, *op. cit.*, párrafo 13; Anne Bayefsky, “The principle of equality or non-discrimination in international law”..., *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁷ Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, *op. cit.*, párrafo 56 y Opinión Disidente del Juez Thomas Buergenthal en esta misma opinión, párrafo 4.

ción una inhibición en su ejercicio. En otras palabras, en una interacción entre dos derechos humanos no debe existir una restricción que *per se* incapacite el ejercicio de uno en todos los casos. A su vez, en casos de sanciones como mecanismos para establecer las restricciones, éstas no deben ser desproporcionadas al daño causado.¹¹⁸

- *Necesidad en una sociedad democrática.* Al determinar una restricción es importante analizar si ésta es necesaria en una sociedad democrática. Existe en muchas ocasiones la necesidad de restringir derechos para la conducción de una sociedad más “ordenada”; sin embargo, debe analizarse si existen otros medios por los cuales se puede evitar la restricción de un derecho.¹¹⁹

A decir de Patricia Palacios, el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido cuatro criterios que cualquier distinción debe cumplir para evitar ser discriminatoria:

1. Que sea aplicada en forma objetiva.
2. Que obedezca a una justificación razonable.
3. Que se mantenga una cierta proporcionalidad entre la medida distintiva y la finalidad perseguida.
4. Que se persiga un propósito legítimo en virtud del [tratado respectivo].¹²⁰

La objetividad consiste en aquellos criterios que no requieren de un análisis subjetivo, por ejemplo, la edad, el estatus migratorio. Lo subjetivo sería el color de la piel. La justificación razonable se aboca a una distinción entre iguales, pero que no puede ser cuestionada, ya que no persigue menoscabar derechos ni directa, ni indirectamente, sino regular situaciones. En esta distinción razonable encontramos el estatus migratorio entre migrantes con situación migratoria regular y los que se encuentran en situación migratoria irregular. Esta justificación

¹¹⁸ Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 2 de mayo de 2008, párrafo 71.

¹¹⁹ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas...*, *op. cit.*, párrafos 44-46.

¹²⁰ Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación. Estudio de la Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago, Universidad de Chile, p. 34.

razonable ha sido incluso incorporada en la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* en derechos como los concernientes a la salud.¹²¹ La justificación razonable puede variar a través del tiempo bajo el carácter progresivo (evolutivo) de los derechos humanos, ya que lo que en el pasado era permisible puede no serlo en la época contemporánea. En este sentido, Patricia Palacios nos ofrece un ejemplo a partir de la familia, ya que en el pasado las sociedades dependían de conceptos de familia nuclear integrados por un hombre, una mujer (en matrimonio) y la descendencia. Este concepto de familia ha cambiado socialmente a partir de familias uni-parentales, de parejas homosexuales o bien de parejas heterosexuales que no han contraído matrimonio; en estos casos, la aplicación de las normas (derechos y obligaciones) sobre el matrimonio deberían de ser aplicadas, por mayoría de razón, a estas otras circunstancias, de otro modo se haría una distinción carente de razonabilidad.¹²²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de analizar el derecho a la igualdad y la no discriminación al emitir la opinión consultiva sobre la Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. En esta propuesta se establecían requisitos adicionales para la mujer extranjera en relación con el hombre extranjero, al momento de solicitar la nacionalidad costarricense. En esta ocasión se analizó si la diferencia de trato entre hombre y mujer, era "objetiva, razonable y proporcional", y se concluyó que no, en virtud de que no existían motivos para diferenciar en este caso.¹²³

Asimismo, es de destacar que la discriminación puede derivar de una conducta que intencionalmente buscó dicho resultado, o bien de conductas neutras o generales, las cuales no tuvieron la intención de discriminar, y sin embargo, el efecto o resultado de una conducta configuró una discriminación. Por ejemplo, una conducta que discrimina directamente es requerir más años de residencia a una mujer que a un hombre en un país, antes de concederle su nacionalidad. Una conducta sin intención de discriminar pero con

¹²¹ *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Asamblea General, Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.

¹²² Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., página 36.

¹²³ Corte IDH, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica...*, op. cit.

efectos discriminatorios, está contemplada en algunas de las regulaciones en materia de maternidad y paternidad. Mientras que las mujeres cuentan con descanso por razones del ejercicio de la maternidad, la pareja (hombre o mujer) carecen de esta prestación, por reducirla generalmente sólo a la persona que parirá. En palabras del juez Tanaka de la Corte Internacional de Justicia: "La arbitrariedad que es prohibida implica el hecho puramente objetivo y no la condición subjetiva de aquellos interesados. De acuerdo con esto, la arbitrariedad puede ser ejercida sin importar [...] motivo o propósito".¹²⁴

2. MEDIDAS ESPECIALES

Hasta ahora es aceptado que es posible establecer distinciones, siempre que éstas sean objetivas, razonables, proporcionales y necesarias. Bajo este criterio se considera que pueden establecerse medidas temporales en beneficio de ciertos sectores, grupos o personas que por alguna condición se les ha privado, históricamente, de gozar y ejercer su derecho a la igualdad y no discriminación.

Por ello se estima que es I) objetivo, porque se pueden distinguir los sectores, grupos o personas con ciertas condiciones; es II) razonable, porque históricamente se les privó de sus derechos, y no se puede pensar que una vez eliminadas aquellas prohibiciones estas personas puedan ejercer sus derechos con plena igualdad; es (III) proporcional, porque es una medida que no impide el ejercicio de los derechos de las demás personas, y su establecimiento es temporal hasta lograr que exista materialmente una igualdad de oportunidades y las medidas ya no sean necesarias; y IV) persigue un fin legítimo (es necesario en una sociedad democrática), ya que uno de los propósitos del Estado es el bien común de las personas en su territorio, y este bien común sólo deviene de la igualdad en derechos y la igualdad en oportunidades.

En ese sentido es que los tratados que han regulado la eliminación de la discriminación han establecido como parte de las obligaciones estatales el establecimiento de medidas especiales a favor del sector que protege el tratado, medidas que no se consideran discriminatorias, como puede observarse de lo siguiente:

124 Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., página 33.

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.¹²⁵

Los criterios, entonces, para establecer una medida especial deben cumplir al menos con lo siguiente:

1. Que el propósito de la medida sea asegurar el avance del grupo o persona para efectos de asegurar el igual disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales, sea el aceleramiento de la igualdad *de facto*.
2. Que la medida tenga carácter temporal.
3. Que la medida cese en cuanto se logre el objetivo que la justificó.
4. Que la aplicación de la medida no resulte en el mantenimiento de estándares o derechos desiguales o separados.¹²⁶

El Comité de Derechos Humanos ha sostenido que “Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo al sector de la población de que se trate, un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto”.¹²⁷

Por lo anterior, es posible considerar que la adopción de tales medidas no sólo constituye una vía legítima sino que incluso es una obligación por parte de los Estados, a fin de garantizar el goce y ejercicio pleno de los derechos y las li-

¹²⁵ Artículo 4 de la CEDAW.

¹²⁶ Patricia Palacios Zuloaga, *La no discriminación...*, op. cit., pp. 41-42.

¹²⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18...*, op. cit., párrafo 10.

bertades fundamentales a las personas en situaciones desventajosas, como es el caso de las mujeres.

3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

El Comité de Derechos Humanos tiene un número importante de asuntos relacionados con discriminación hacia la mujer.¹²⁸ Entre ellos quisiéramos destacar dos: *Lovelace vs. Canadá* y *Broeks vs. los Países Bajos*.¹²⁹ El primero de ellos se refiere al caso de Sandra Lovelace, que nació y creció como “india maliseet” y perdió sus derechos y condición de india en virtud de la *Indian Act*, ley que establecía que una mujer india al casarse con una persona que no era de origen indio perdía sus derechos. Por el contrario, dicha ley afirmaba que “el hombre indio que se casa con una mujer no india no pierde su condición de indio”, por lo que la peticionaria sostuvo que la ley citada era discriminatoria por motivos de sexo. A consecuencia de la pérdida de sus derechos, la señora Lovelace tenía impedido vivir en una reserva india, “con lo cual sufren separación de la comunidad india y de sus familias”.

El Comité de Derechos Humanos realizó un análisis de las implicaciones que esa ley tiene para la propia comunidad, así como para la víctima. En este sentido, encontró violaciones a los derechos establecidos en el artículo 27 del PIDCP (derechos culturales de minorías étnicas) en tanto Sandra Lovelace “es étnicamente una india maliseet y sólo ha estado ausente de su reserva natal en los pocos años que duró su matrimonio, a juicio del Comité tiene derecho a que se considere que pertenece a esta minoría y acogerse a los beneficios previstos en el artículo 27 del Pacto”.¹³⁰ Aunque el Comité no entra de lleno en el análisis de la discriminación que esta ley representa, pues se encontraba en discusión un proyecto de reforma, el caso es importante porque considera que

¹²⁸ Para un análisis sobre la jurisprudencia sobre discriminación de género véase,

¹²⁹ Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, Comunicación número 24/1977, 30 de julio de 1981 y Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*, Comunicación número 172/1984, 9 de abril de 1987. Otros casos que resultan de especial importancia sobre discriminación ante el Comité de Derechos Humanos son: *Hendrika S. Vos vs. los Países Bajos*, Comunicación número 218/1986, 2 de marzo de 1989; *Graciela Ato del Avellanal vs. Perú*, Comunicación número 202/1986, 28 de octubre de 1988; *Shirin Aumeeruddy Ciffra y otras 19 mujeres vs. Islas Mauricio*, Comunicación número 35/1978, 9 de abril de 1981; *Zwaan de Vries vs. los Países Bajos*, Comunicación número 182/1984, 9 de abril de 1987, y *Müller y Engelhardt vs. Namibia*, Comunicación número 919/2000, 26 de marzo de 2002.

¹³⁰ Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, op. cit., párrafo 14.

aun dentro de las comunidades indígenas deben respetarse los derechos de las mujeres en igualdad de circunstancias que los de los hombres.

El caso de la señora Broeks presentado en contra de los Países Bajos se refiere a violaciones al artículo 26 del Pacto (la cláusula autónoma de no discriminación), en virtud de que la Ley de Prestaciones del Desempleo hace distinciones inaceptables por motivos de sexo y de estado civil. Como puede observarse, estos derechos sociales no están dispuestos en el Pacto, sin embargo, el Comité de Derechos Humanos entra a su estudio en virtud del artículo 26 en tanto todas las leyes que se formulen en un Estado deben respetar el derecho de igualdad ante la ley. En concreto, la alegación de la señora Broeks dice: “si fuera un hombre, casado o no, la ley no la privaría de las prestaciones de desempleo. Debido a que es una mujer y a que estaba casada en el momento en que se planteó el problema, la ley le impide seguir recibiendo las prestaciones de desempleo”.¹³¹

El Comité sostiene que “el artículo 26 no se limita a repetir las garantías establecidas en el artículo 2” (cláusula de no discriminación), sino que se refiere al principio de protección igual de la ley. Agrega que:

Aunque el artículo 26 exige que la ley prohíba la discriminación, dicho artículo no contiene en sí mismo ninguna obligación con respecto a las cuestiones que pueda regular la ley... Sin embargo, una vez que esta ley haya sido aprobada en el ejercicio de la autoridad soberana del Estado, deberá ajustarse al artículo 26 del Pacto.¹³²

Finalmente, el Comité considera que el derecho contenido en ese artículo del Pacto no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. “Una diferenciación basada en unos criterios razonables y objetivos no constituye una discriminación prohibida”, sin embargo, si esa diferenciación está basada en el estado civil, “constituye de hecho una diferenciación por sexo, ya que coloca en situación de desventaja a la mujer casada en relación con el hombre casado.” En este sentido, concluye que no es una diferenciación razonable y, por lo tanto, es violatoria del artículo 26 del Pacto.¹³³

¹³¹ Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*... *op. cit.*, párrafo 2.3.

¹³² *Ibidem*, párrafo 12.4.

¹³³ *Ibidem*, párrafos 13 a 16.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha tenido oportunidad de pronunciarse en asuntos relacionados con la discriminación. En el caso *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, la Comisión se refirió al Código Civil de ese Estado que confiere al marido la representación conyugal y sólo excepcionalmente a la mujer, mientras que a la esposa le confiere el derecho y la obligación de cuidar a los hijos. Además, ese mismo Código establece que la mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudique sus funciones de madre y ama de casa, por lo que el marido puede oponerse a las actividades de la mujer fuera de su hogar.¹³⁴

Después de analizar la legitimidad de una diferenciación a la luz del artículo 24 de la CADH (cláusula autónoma), la Comisión decidió lo siguiente:

39. En el caso actual, la Comisión considera que las distinciones basadas en el género establecidas en los artículos impugnados no pueden justificarse y contravienen el derecho de María Eugenia Morales de Sierra establecido en el artículo 24. Esas restricciones tienen efecto inmediato y se plantean sencillamente en virtud del hecho de que las disposiciones citadas están vigentes. Como mujer casada, se le han negado con base en su sexo protecciones de que gozan los hombres casados y otros guatemaltecos. Las disposiciones que impugna restringen, entre otras cosas, su capacidad jurídica, su acceso a los recursos, su posibilidad de concertar cierto tipo de contratos (vinculados, por ejemplo, al patrimonio conyugal), de administrar esos bienes y de invocar recursos administrativos o judiciales, y tienen el efecto ulterior de reforzar las desventajas sistemáticas que impiden la capacidad de la víctima para ejercer una serie de otros derechos y libertades.¹³⁵

¹³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, petición 11.625, Informe 4/01, 19 de enero de 2001.

¹³⁵ *Ibidem*, párrafo 39.

En otro caso, *Carabantes Galleguillos vs. Chile*,¹³⁶ la Comisión Interamericana estudió el caso de una mujer que sufrió la negativa de “los tribunales de dicho país a sancionar la injerencia abusiva en la vida privada de Mónica Carabantes Galleguillos, quien reclamó judicialmente la decisión del colegio privado que la expulsó por haber quedado embarazada”.¹³⁷ Este asunto fue concluido por solución amistosa, en el que el Estado chileno se comprometió a cubrir los costos de la educación de la peticionaria, así como de su hija, y a efectuar un acto público de desagravio por la situación de discriminación.¹³⁸

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado Jurisprudencia en cuanto a la discriminación contra la mujer. En la Opinión Consultiva *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*, la Corte analizó la propuesta de reforma que, en la parte que nos interesa, señalaba que son costarricenses por naturalización: “4) La mujer extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo periodo en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad”. Por su parte el Comité de Diputados Dictaminadores modificó dicha fracción para quedar como sigue: “la persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo periodo en el país, manifieste su deseo de adquirir la nacionalidad de su cónyuge”.¹³⁹

Para el tema que nos ocupa la Corte Interamericana sostiene que el proyecto, así como el texto entonces vigente en Costa Rica contienen diferencias de tratamiento respecto de la adquisición de la nacionalidad. En este sentido, al igual que el Comité de Derechos Humanos, considera que no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva por sí misma a la dignidad humana, sino que “sólo es discriminatoria una distinción cuando carece de justificación objetiva y razonable”.¹⁴⁰ La Corte observa que la redacción de la Constitución entonces vigente y la del proyecto responden a una concepción tradicional

¹³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mónica Carabantes Galleguillos vs. Chile*, petición 12.046, Informe 32/02, Solución Amistosa, 12 de marzo de 2002.

¹³⁷ *Ibidem*, párrafo 1.

¹³⁸ *Ibidem*, párrafo 12.

¹³⁹ Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica... op. cit.*, párrafo 7.

¹⁴⁰ *Ibidem*, párrafo 56.

sobre la función de la mujer en la familia, donde el hombre puede ejercer la potestad marital que le otorga ciertos privilegios. Sin embargo, la Corte considera que esas tendencias tradicionales ya no están vigentes en el continente, especialmente si se toma en cuenta el *Convenio sobre la Nacionalidad*, así como un gran número de conferencias internacionales que han afirmado los derechos de la mujer. Además, tomando en consideración el artículo 17 de la Convención Americana respecto de la igualdad de derechos y obligaciones en el matrimonio, la Corte concluyó:

67. En consecuencia, la Corte interpreta que no se justifica y debe ser considerada como discriminatoria la diferencia que se hace entre los cónyuges en el párrafo 4 del artículo 14 del proyecto para la obtención de la nacionalidad costarricense en condiciones especiales por razón del matrimonio. En este aspecto, sin perjuicio de otras observaciones que se hicieron al texto de la resolución propuesta por los diputados dictaminadores, [cf. *supra*, párrs. nos. 45 *et seq.*], ésta expresa el principio de igualdad conyugal y, en consecuencia, se adecua mejor a la Convención. Según ese proyecto, tales condiciones serían aplicables no sólo a “la mujer extranjera” sino a toda “persona extranjera” que se case con un costarricense.¹⁴¹

En otra opinión consultiva, sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la Corte se refirió al carácter de *jus cogens* del principio de igualdad y no discriminación, como ya se mencionó anteriormente.¹⁴² Además, ahondó en sus efectos y aplicabilidad para el caso concreto de los migrantes. Esta opinión consultiva, representa no sólo un avance en el reconocimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación como normas perentorias y obligaciones *erga omnes* para los Estados, sino que también proporciona un análisis detallado de la forma en que ese derecho se manifiesta y opera en distintas esferas, como el debido proceso y el recurso efectivo.

¹⁴¹ *Ibidem*, párrafo 67.

¹⁴² Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados...*, *op. cit.*, párrafos 97-101.

Como puede observarse de los casos citados, la jurisprudencia sobre discriminación en general y hacia la mujer es abundante. En general, puede afirmarse que contiene los principios básicos de aplicación de ese derecho, así como criterios específicos para valorar un trato diferente de la discriminación.

IV. Los derechos políticos de la mujer en el DIDH

El reconocimiento y la garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres depende, por una parte, de la adopción de normas específicas y, por otra, de la reinterpretación de las normas generales ya existentes para incluir a las mujeres y las situaciones en las que están en desventaja. Además, ello incluye la adopción de medidas especiales que remedien la desigualdad *de facto*.

En este sentido, a continuación se presenta un breve análisis de los derechos políticos consagrados en los instrumentos internacionales de carácter general más importantes, a fin de permitir su reinterpretación en casos concretos. Este análisis incluirá ejemplos de reinterpretación de normas generales para adecuarlas a las situaciones de discriminación sistemática que viven las mujeres. Después se analizarán las normas específicas contenidas en la CEDAW, así como en otras declaraciones en relación con los derechos políticos de las mujeres. Además, se hará un análisis de la forma en que diversos órganos se han acercado a las medidas especiales de carácter político, como las llamadas leyes de cuotas. Finalmente, se hará un análisis de la Jurisprudencia interamericana y universal con relación a los derechos políticos de la mujer que, cabe aclarar desde ahora, es bastante reducida.

1. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Los derechos políticos se encuentran reconocidos en las principales declaraciones de derechos humanos, así como en los tratados generales más importantes. En principio, se reconocen tres derechos: el derecho a la participación política, los derechos a votar y a ser electo, y el derecho a tener acceso a la función pública. Estos derechos se han relacionado de manera indisoluble con la democracia, in-

cluso dentro de la OEA se adoptó la *Carta Democrática Interamericana*, que establece a la democracia representativa como un derecho.¹⁴³

En efecto, el apego a la democracia tanto del Sistema Interamericano como del Universal ha sido ratificado en diversas ocasiones por sus órganos. El Comité de Derechos Humanos, órgano supervisor del PIDCP, señaló que “El artículo 25 apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto”.¹⁴⁴ Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos al establecer que:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.¹⁴⁵

Esta relación ha sido igualmente apuntada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁴⁶ Dentro del Sistema de Naciones Unidas, la relación con la democracia también ha sido afirmada en diversas ocasiones.¹⁴⁷ En este sentido, el contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo

¹⁴³ *Carta Democrática Interamericana*, OEA, 11 de septiembre de 2001, artículo 1.

¹⁴⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/rev.7, 1996, párrafo 1.

¹⁴⁵ Artículo 3 de la *Carta Democrática Interamericana*.

¹⁴⁶ Corte IDH, La Expresión “*Leyes*” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, párrafo 34; Corte IDH; *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 192, y Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 142.

¹⁴⁷ “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, *Declaración y Programa de Acción de Viena...*, op. cit., párrafo 8, y “No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo”. *Declaración del Milenio*, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000, párrafo 24. Sobre la relación entre democracia y derechos humanos, véase: Kevin Boyle “Linking human rights and other goals” en Morrison (ed.), *Judges, Transition and Human Rights Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el artículo XX de la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, los artículos 2, 3 y 6 de la *Carta Democrática Interamericana*, el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el artículo 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, deben entenderse de conformidad con los principios democráticos.

Son esos dos últimos instrumentos los que resultan de mayor importancia para el DIDH, tanto por su carácter general como por su naturaleza vinculante. Por tal razón, conviene recordar sus contenidos:

Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos
Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:	1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;	a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;	b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.	c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
	2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como puede notarse de la lectura de ambos documentos, prácticamente no hay diferencias entre ellos, aunque la CADH agrega un segundo párrafo para establecer las razones que permitirían reglamentar el ejercicio de los derechos políticos.¹⁴⁸ Por su parte, el PIDCP establece en su primer párrafo una regla general sobre no discriminación y restricciones indebidas.

Los artículos en cuestión incluyen, como se mencionó, tres derechos: a) derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, b) derecho a votar y a ser elegido, y c) derecho a tener acceso a la función pública. La Corte Interamericana sostiene en este respecto:

145. El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”.¹⁴⁹

En efecto, tanto el artículo 23 de la CADH como el 25 del PIDCP reconocen como titulares de estos derechos a los ciudadanos y no a toda persona. Esto necesariamente excluirá de su goce a un número de individuos. Sin embargo, las limitaciones para adquirir la ciudadanía deberán basarse en criterios objetivos y razonables, que no impliquen ningún tipo de discriminación, incluida aquella basada en el sexo.¹⁵⁰ A esta misma conclusión se llega a partir de una interpretación del artículo 1.1 de la Convención Americana en conjunto con el

¹⁴⁸ La Corte Interamericana ya ha aclarado que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”, sin embargo aclara que le corresponderá a ese tribunal determinar si las restricciones impuestas son o no compatibles con la CADH. *Caso Castañeda Gutman...*, *op. cit.*, párrafo 161.

¹⁴⁹ *Ibidem*, párrafo 145.

¹⁵⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, *op. cit.*, párrafo 4.

artículo 23, dado que los derechos contenidos en ese instrumento deben respetarse y garantizarse sin discriminación basada en el sexo. También puede afirmarse que las leyes electorales o que regulen los derechos políticos no podrán discriminar en razones de sexo, de conformidad con el contenido del artículo 24 de la propia Convención.¹⁵¹

De hecho, los Estados tienen una obligación positiva de asegurar que "la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25" del Pacto.¹⁵² En efecto, este artículo no puede ser leído únicamente como una obligación de abstención por parte del Estado porque, por una parte, implica el diseño de sistemas electorales, la creación de organismos y la emisión de leyes para reglamentar la forma en que se ejercerán los derechos políticos, entre otros desarrollos institucionales. Pero, por otra, conlleva la obligación de asegurar que todos los ciudadanos puedan ejercer ese derecho. Cobra aquí relevancia el uso de la palabra *oportunidad* tanto en el PIDCP como en la CADH. Este término, sostiene la Corte Interamericana, implica:

[L]a obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.¹⁵³

Además, sostiene que dicha obligación "requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentren ciertos sectores o grupos sociales".¹⁵⁴ Esta afirmación es un reconocimiento de que hay grupos, como las

¹⁵¹ El mismo ejercicio puede realizarse de acuerdo con el artículo 2.1 del PIDCP en conjunto con el artículo 25, así como de la lectura del artículo 26 de ese instrumento que consagra la igualdad ante la ley.

¹⁵² Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28*..., *op. cit.*, párrafo 29.

¹⁵³ *Caso Castañeda Gutman*..., *op. cit.*, párrafo 145.

¹⁵⁴ *Caso Yatama*..., *op. cit.*, párrafo 201; Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*..., *op. cit.*, párrafo 89, y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 46.

mujeres, que *de jure* o *de facto* se encuentran en una situación de desventaja para ejercer sus derechos políticos. Por ello, es indispensable reinterpretar esos derechos a fin de identificar algunas de las áreas que pueden verse mayormente vulneradas tratándose de los derechos políticos de las mujeres.

1.1. Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos

Este derecho es un concepto amplio que se refiere “al ejercicio del poder político” y que comprende el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Además, “abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.¹⁵⁵ Este derecho implica, entonces, que las mujeres deben *participar en la dirección de los asuntos públicos*, no sólo ser electas para ocupar ciertos cargos, sino intervenir de manera efectiva en el ejercicio del poder en cuanto tal, ya sea de manera directa o indirecta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que Guatemala debía “incorporar el enfoque de género en el diseño e implementación de leyes y políticas en todas las esferas”,¹⁵⁶ con lo que reconoció la necesaria participación de las mujeres en el espacio público para lograr ese fin. Asimismo, se entiende que la Comisión reconoce que los asuntos públicos no pueden ser ajenos a las desventajas de las mujeres, sino que, por el contrario, deben ser sensibles al género para atenderlas y remediarlas apropiadamente.

Por otra parte, el Comité de Derechos Humanos reconoció que en caso de que existan mecanismos de participación directa de los ciudadanos, éstos no podrán distinguir entre los ciudadanos.¹⁵⁷ Esto significa, por una parte, que la modalidad permita la participación directa de las mujeres y, por otra, que se adopten medidas para que efectivamente las mujeres participen en esos mecanismos. Asimismo, ese comité señala que “los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como

¹⁵⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, *op. cit.*, párrafo 5.

¹⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc.21 rev., 6 de abril de 2001, p. 244.

¹⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, *op. cit.*, párrafo 6.

miembros de órganos legislativos u ocupar cargos públicos".¹⁵⁸ Lo cual entraña la participación efectiva de las mujeres legisladoras y servidoras públicas y el desarrollo de mecanismos al interior de los órganos legislativos y ejecutivos para asegurar la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones y no su mera presencia.

Sostiene el Comité de Derechos Humanos que los representantes libremente elegidos "ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder". En tanto la representación implica la identificación con los representados,¹⁵⁹ aquellos tienen el deber de atender los problemas de las mujeres y responder frente a ellas sobre las acciones adoptadas al efecto.

1.2. Derecho a votar

De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, el voto no puede estar restringido por ninguna causa que implique discriminación. Además, sostiene que "Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan hacerlo".¹⁶⁰ En este sentido, la Comisión Interamericana sostuvo, respecto a Guatemala que:

285. El Estado tampoco ha planteado medidas oportunas y concretas tendientes a hacer frente a los obstáculos que impiden que [un gran] número de mujeres participen en el proceso electoral como votantes. Si bien modalidades históricas de estereotipos y discriminación han obstaculizado la participación de la mujer, también han contribuido a suscitar esos efectos barreras pragmáticas tales como falta de documentos de identidad oficiales o padrones electorales. De los votantes empadronados, aproximadamente el 57% son hombres y el 43% mujeres. Los informes indican que alrededor del 30% de las mujeres elegibles para

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Ángel Rivero, "Representación política y participación" en Rafael Del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Trotta, Madrid, pp. 205-229.

¹⁶⁰ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25...*, op. cit., párrafos 10-11.

votar no están registradas, especialmente en comunidades indígenas y rurales.¹⁶¹

De acuerdo con lo anterior, la garantía del derecho al voto entraña el conocimiento de la población femenina en el país, así como el diseño de políticas *ad hoc* para lograr que puedan acceder a los padrones electorales y después ejercer su derecho al voto. No bastan, por lo tanto, las campañas generales de la promoción del voto, sino que es indispensable que los órganos electorales se dirijan de manera directa a las mujeres, especialmente aquellas que por razones culturales o históricas se ven doblemente discriminadas, como las mujeres indígenas.

Ahora bien, también debe garantizarse el principio de “un voto por persona”, de tal forma que el voto de las mujeres tenga igual valor que el voto de los hombres y que la delimitación de los distritos electorales no comporte ningún tipo de discriminación contra la mujer. Es decir, en el diseño del sistema electoral, deberá tenerse en cuenta la distribución de la población a fin de no dejar a un sector en un nivel desventajoso frente a los demás.¹⁶²

1.3. Derecho a ser electa

Este derecho conlleva dos obligaciones: que todas las personas con derecho a voto pueden elegir entre los distintos candidatos y que, en principio, todos los ciudadanos pueden presentarse a elecciones.¹⁶³ Las restricciones que existan a éste último derecho deberán ser objetivas y razonables, por lo que la exclusión de las mujeres sería un motivo de violación claro de sus derechos. Como fácilmente puede desprenderse, este derecho garantiza que los ciudadanos puedan votar por mujeres cuando éstas son candidatas. Igualmente, comprende la eliminación de obstáculos para que las mujeres presenten sus candidaturas.

Este último derecho hace necesaria la adopción de medidas positivas que logren intervenir en el diseño de los sistemas electorales para lograr que las

¹⁶¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003, párrafo 285.

¹⁶² Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, *op. cit.*, párrafo 21.

¹⁶³ *Ibidem*, párrafo 15.

mujeres verdaderamente accedan a candidaturas y que sean electas. En efecto, el Comité de Derechos Humanos afirma que los Estados:

[D]eben adoptar medidas eficaces y positivas, incluida[s] las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos.¹⁶⁴

Como se analizará más adelante, tanto el Comité de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no sólo han considerado que las leyes de cuotas u otras medidas para garantizar el derecho a ser elegidas son válidas, sino que incluso los Estados deben adoptarlas a fin de cumplir con sus obligaciones convencionales.

1.4. Derecho a tener acceso a la función pública

Este derecho, entendido como el acceso en condiciones de igualdad a cargos públicos, comprende la garantía de esas condiciones, así como de que los "criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución sean razonables y objetivos". Además, podrán aplicarse "medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso".¹⁶⁵

Tratándose de las mujeres, se entiende necesaria la adopción de esas medidas, así como la supervisión de que en la función pública efectivamente tienen acceso a nombramientos y ascensos en pie de igualdad. Medidas que entrañen discriminación indirecta, por ejemplo, al solicitar una estatura mínima que no corresponda a las características fisiológicas de las mujeres en ese país u otros requerimientos que no vayan implícitos en la función y que resulten en la discriminación de las mujeres, deberán ser abolidas.

¹⁶⁴ Comité de Derecho Humanos, *Observación general 28...*, *op. cit.*, párrafo 29.

¹⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observación general 25...*, *op. cit.*, párrafo 23.

1.5. Otros derechos

Los derechos políticos no pueden leerse de manera aislada, pues su realización también depende del respeto y garantía de otros derechos como la libertad de expresión, reunión y asociación que, “en conjunto, hacen posible el juego democrático”, como lo ha sostenido repetidamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁶⁶ Los derechos políticos de las mujeres, para ser efectivos, implican el goce de esos otros derechos en pie de igualdad con el hombre, mismos que cotidianamente se ven violados por factores sociales y culturales.

2. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER EN INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

Si bien la reinterpretación de los tratados generales sobre derechos humanos puede dar luz sobre el contenido y el alcance de los derechos políticos de la mujer, una dimensión más completa la encontramos en los tratados específicos. La lectura conjunta de ambos grupos de instrumentos, es decir, los tratados generales reinterpretados y los instrumentos específicos, dará mayores luces sobre la protección debida no sólo a los derechos políticos de la mujer, sino a todos sus derechos. En este sentido, a continuación se analizará el contenido de los instrumentos específicos más relevantes en la materia.

2.1. Convenciones sobre derechos políticos

Como se mencionó anteriormente, las convenciones sobre derechos políticos —la *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer* y la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de las Naciones Unidas— representaron el primer paso en el reconocimiento de los derechos de la mujer. A pesar de las deficiencias que ahora podemos identificar en sus objetivos, como la idea de *concesión* y no de reconocimiento de los derechos, sí significaron un nuevo entendimiento sobre la presencia de la mujer en la política.

¹⁶⁶ Caso *Castañeda Gutman*..., *op. cit.*, párrafo 140.

Ambas convenciones están integradas por muy pocos artículos, la de Naciones Unidas por 11 artículos y la Interamericana apenas por dos. Esta última sólo concede dos derechos, en los siguientes términos:

Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.¹⁶⁷

Por su parte, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de Naciones Unidas reconoce el derecho de las mujeres a:

- a) Votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna;
- b) Ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación, y
- c) Ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.¹⁶⁸

Esta Convención reconoce prácticamente los mismos derechos políticos que el PIDCP y la CADH. Sin embargo, el énfasis está puesto únicamente en la igualdad formal, por lo que no garantiza siquiera la igualdad de oportunidades, ni tampoco señala la obligación de adoptar ningún tipo de medidas para hacer efectivos esos derechos.

Su valor actual ya no radica tanto en su fuerza jurídica, pues otros instrumentos como la CEDAW y la interpretación de órganos como el Comité de Derechos Humanos las han superado ampliamente, sino en su carácter fundacional del reconocimiento de los derechos de la mujer.

¹⁶⁷ Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer..., *op. cit.*, artículo 1.

¹⁶⁸ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer..., *op. cit.*, artículos 1, 2 y 3.

2.2. Los derechos políticos en la CEDAW

El artículo 7 de la *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* establece que:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.¹⁶⁹

A diferencia de las convenciones anteriores, la CEDAW comienza con el establecimiento de la obligación de adoptar medidas para eliminar la discriminación y garantizar los derechos políticos de las mujeres. Lo anterior no es más que un reconocimiento de la desigualdad *de facto*, condicionada por factores sociales, económicos, culturales, entre otros, que limita el ejercicio de esos derechos, aun cuando la ley los prevea. Asimismo, se trata de una lectura en sentido positivo de los derechos políticos, las obligaciones recaen en las medidas que habrán de adoptarse para garantizar los derechos y no únicamente sobre los derechos.

Por otra parte, los derechos políticos establecidos son más claros y amplios que aquellos previstos en la CADH y el PIDCP. La primera diferencia que resalta es que no se trata sólo de la vida política de la mujer, sino también de su vida pública. En este sentido, la CEDAW reconoce la necesaria participación de la mu-

¹⁶⁹ *Convención sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer...*, op. cit., artículo 7.

jer en esas esferas y, en cierta forma, refuerza la idea de que los derechos de la mujer deben protegerse tanto en la vida privada como en la vida pública. Se trata también del derecho al voto tanto en elecciones como en referéndums, así como el derecho a ser elegibles para cualquier organismo. Igualmente, se prevé la participación en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales, que no estaba explícitamente establecido en esos instrumentos generales. Finalmente, se agrega la participación en organizaciones no gubernamentales y asociaciones, que tampoco se preveía en aquellos tratados.

El Comité CEDAW emitió la Recomendación General número 23 sobre la vida política y pública de la mujer, la cual se ha convertido en un referente obligado sobre el tema de los derechos políticos de la mujer.¹⁷⁰ El documento atiende a las razones socioculturales por las que es necesario adoptar medidas especiales para garantizar su pleno goce y ejercicio, y desarrolla y amplía el contenido del artículo 7 de la CEDAW. En la Recomendación se puede leer lo siguiente:

5. En virtud del artículo 7, los Estados Partes aceptan tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública y asegurar que disfrute en ella de igualdad con el hombre. La obligación especificada en este artículo abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local. El concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales, y las actividades de organizaciones como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las orga-

¹⁷⁰ Comité CEDAW, *Recomendación general 23, Vida política y pública*, 16º periodo de sesiones, 1997.

nizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política.¹⁷¹

Como se puede apreciar, la intención del Comité es permitir la identificación y eliminación de los obstáculos que en cualquier aspecto de la vida pública y política impiden la participación de la mujer. Se trata de una idea ampliada de los derechos políticos para insertar a la mujer de lleno en la esfera pública y contribuir a eliminar la clásica identificación de la mujer con la esfera privada. Incluso sostiene que “si se libera [a la mujer] de algunas de las faenas domésticas, participaría más plenamente en la vida de su comunidad”.¹⁷²

La Recomendación da cuenta de diversos factores que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos políticos de la mujer. En cuanto al derecho al voto se señala que muchas veces se ve obstaculizado debido a que las mujeres reciben menos información respecto a los candidatos y a los partidos políticos; desconocen y no comprenden los sistemas políticos o las repercusiones que los programas políticos tienen en sus vidas; la doble carga de trabajo y la subordinación económica le impiden seguir las campañas electorales, y las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales son utilizados para disuadirlas de ejercer su derecho al voto.¹⁷³

Por lo que hace al derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, entre otras cosas, señala el Comité CEDAW que “La política gubernamental no puede ser amplia y eficaz a menos que la mujer esté ampliamente representada en las categorías superiores y se le consulte adecuadamente”.¹⁷⁴ Esto en referencia a que cuando las mujeres logran participar políticamente suele asignárseles a cargos simbólicos o sin la mayor capacidad real de incidencia en las políticas gubernamentales. En estrecha relación con esto, al referirse al derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, el Comité sostiene que la mujer difícilmente llega a ocupar altos cargos en los sistemas judiciales o en la administración pública.

¹⁷¹ *Ibidem*, párrafo 7.

¹⁷² *Ibidem*, párrafos 8-12.

¹⁷³ *Ibidem*, párrafo 20.

¹⁷⁴ *Ibidem*, párrafo 27.

Lo que resulta no sólo en la discriminación contra la mujer sino también que se niega “a la sociedad las ventajas que traerían consigo su participación y sus conocimientos en tales esferas de la vida de sus comunidades”.¹⁷⁵

En cuanto al derecho a participar en asociaciones políticas es claro que “la mujer no está debidamente representada o se ocupa mayoritariamente de funciones menos influyentes que el hombre” dentro de los partidos políticos.¹⁷⁶ En este sentido, es necesario que los Estados adopten medidas para impulsar a que los partidos políticos incluyan en condiciones de igualdad a las mujeres.

Finalmente, el Comité CEDAW, formula una serie de recomendaciones a los Estados con relación a estos y otros problema, las cuales giran en torno a modificaciones constitucionales y legislativas, así como el desarrollo, adopción y ejecución de medidas positivas que tiendan a garantizar la igualdad de representación de la mujer en todas las esferas.¹⁷⁷ Además, atiende de manera particular los obstáculos identificados para el ejercicio de los derechos que comprende el artículo 7 de la Convención.¹⁷⁸

2.3. Otros instrumentos

Si bien el desarrollo normativo de carácter vinculante es ciertamente limitado, bajo los auspicios de la OEA y la ONU se han desarrollado iniciativas muy importantes que completan el marco de referencia sobre la protección de los derechos políticos de las mujeres. Entre ellos encontramos declaraciones, programas y estrategias de acción, consensos y conferencias regionales y mundiales que de manera predominante se han ocupado de la participación política de la mujer.

La gran mayoría de estos documentos son coincidentes en la necesidad de adoptar medidas de carácter legislativo, pero también de cualquier otro tipo a fin de eliminar los obstáculos que impiden el acceso de las mujeres al poder, ya sean culturales, económicos o de cualquier clase. Dentro de este grupo de documentos resaltan especialmente la *Declaración y Programa de Acción de Viena* y la *Declaración y Plataforma de Beijing*. Como ya se comentaba, el primero de

¹⁷⁵ *Ibidem*, párrafos 30-31.

¹⁷⁶ *Ibidem*, párrafo 32.

¹⁷⁷ *Ibidem*, párrafos 41-44.

¹⁷⁸ *Ibidem*, párrafos 45-48.

estos instrumentos representó un avance fundamental en la concepción de los derechos humanos y, de manera muy especial, de los de la mujer. En ella se afirma la inalienabilidad de los derechos humanos de la mujer y se considera su plena participación en la vida política como un objetivo prioritario de la comunidad internacional.¹⁷⁹ A partir de este reconocimiento, se insta a los gobiernos para que “faciliten el acceso de la mujer a puestos de dirección y le permitan una mayor participación en la adopción de decisiones”.¹⁸⁰

Sin duda alguna, es en la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* donde se plasmó de mejor manera los fundamentos de las obligaciones de los Estados para adoptar medidas especiales en relación a la participación de la mujer en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones.¹⁸¹ En este sentido, la Plataforma desarrolla dos objetivos estratégicos, el primero relacionado con la adopción de medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, y el segundo, respecto al aumento de la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos. Los objetivos se dirigen tanto a los gobiernos como a los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, entre otras organizaciones. Por lo que hace a los gobiernos, se plantean objetivos que van desde apoyar a institutos de investigación, hasta “adoptar medidas, incluso cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres”. Además se requiere el examen del efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política, la promoción de la participación de la mujer indígena, procurar el equilibrio en las listas de candidatos nacionales, entre otras medidas similares.¹⁸²

Como puede apreciarse, los objetivos estratégicos de la *Plataforma de Beijing* ya no se refieren más que de manera tangencial a la ley, su atención principal se encuentra en el desarrollo de medidas que sean paliativas de los obstáculos institucionales y de todo tipo que impidan la participación política de la mujer.

¹⁷⁹ *Declaración y Programa de Acción de Viena...*, op. cit., párrafo 18.

¹⁸⁰ *Ibidem*, párrafo 43.

¹⁸¹ *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing...*, op. cit., párrafos 181-189.

¹⁸² *Ibidem*, párrafo 190.

La ley es vista como un instrumento para alcanzar ese fin, pero ya no como la solución única. Esta evaluación en las estrategias queda más clara si se considera que en las dos primeras conferencias mundiales sobre la mujer (México, 1975 y Copenhague, 1980) el énfasis estaba puesto en garantizar la participación política mediante la igualdad ante la ley. En la tercera conferencia, que se llevó a cabo en Nairobi (1985), se formularon estrategias políticas más claras, mientras que las referencias a la legislación no se quedaron en el ámbito nacional, sino que se llegó a recomendar la adopción de legislación a nivel municipal para garantizar el acceso a la participación política de la mujer. En este sentido, la Cuarta Conferencia Mundial en Beijing, representó un claro paso hacia delante por la especificidad de las recomendaciones hacia los Estados y otros actores. Además, después de Beijing, se convocaron dos reuniones más, una en el año 2000 y otra en 2005, para verificar el cumplimiento de la *Plataforma de Acción*. Durante la primera, *Beijing +5*, se concluyó que desde la Cuarta Conferencia Mundial no existían cambios sustanciales en la participación política de la mujer.¹⁸³

Por su parte, las diez conferencias organizadas por la CEPAL en la región americana también han rendido frutos importantes en relación con los derechos políticos de la mujer. Dentro de este marco, los Estados también han adoptado compromisos para impulsar medidas concretas a fin de fortalecer la participación política de la mujer. Cabe destacar el *Consenso de Quito*, alcanzado durante la última Conferencia Regional en 2007, en el que acordaron, *inter alia*, lo siguiente:

IV) Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política del Estado; (...).¹⁸⁴

¹⁸³ *Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing*, A/RES/S-23/3 Asamblea General, Nueva York, 10 junio de 2000, párrafos 23-24.

¹⁸⁴ *Consenso de Quito*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, DSC/1, 9 de agosto de 2007.

Las acciones acordadas en estas conferencias son de carácter concreto y abarcan una gran cantidad de esferas que inciden en la actividad política de la mujer, como son los partidos políticos y los medios de comunicación.

Dentro de la OEA resalta el *Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones* de la Comisión Interamericana de la Mujer, en el que se desarrollan algunas líneas de acción a fin de promover la participación política de la mujer. En relación con el cambio cultural, se pretende lograr la transformación de la cultura política de la sociedad y la de los patrones culturales en el ámbito familiar. En la línea sobre la actualización institucional, se trata de promover las reformas legislativas, la formación y capacitación en liderazgo de las mujeres en las estructuras de la administración pública, y la igualdad de oportunidades y la equidad de género para el asenso en el sector público y privado. Dentro de la línea de fortalecimiento de alianzas se busca potenciar la relación y el intercambio de las mujeres líderes y de las distintas organizaciones de la sociedad civil.¹⁸⁵

Estos instrumentos son un muy importante complemento para la interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos de las mujeres. En efecto, atienden a realidades concretas, a estrategias de acción, actividades y medidas específicas que los Estados pueden adoptar para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos políticos de la mujer.

3. MEDIDAS ESPECIALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

Resulta evidente de lo anteriormente expuesto que la adopción de medidas especiales es una obligación para los Estados en relación con la promoción de la participación política de la mujer. Estas medidas, como se sabe, resultan de la necesidad de impulsar el goce de grupos desfavorecidos y víctimas de desigualdades sistemáticas, como es el caso de las mujeres. No es necesario repetir aquí que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como los Comités de Derechos Humanos y CEDAW de las Naciones Unidas, no sólo consideran que

¹⁸⁵ *Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones*, Comisión Interamericana de la Mujer, Resolución CIM/RES.198 (XXIX-O/98), 18 de noviembre de 1998.

la adopción de estas medidas no es una violación al principio de igualdad sino que, incluso, representan una obligación de los Estados para cumplir con el derecho a la no discriminación. Permítase, por su importancia, una larga cita de la Recomendación General 23 del Comité CEDAW que sostiene:

15. La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre. El artículo 4 de la Convención alienta a la utilización de participación, se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas en cifras y cupos, y se ha nombrado a mujeres en cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana de todas las sociedades. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Comité CEDAW, *Recomendación General 23...*, op. cit., párrafo 15.

De lo que se trata es de lograr lo que se suele llamar una “masa crítica” de mujeres que participen en los asuntos públicos. El tipo de medidas que para ello se adopten puede variar de país en país y se incluyen las llamadas “leyes de cuotas”. La Comisión Interamericana también sostiene que la adopción de medidas especiales es requerida para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades, y considera que éstas son válidas para efectos de la Convención Americana siempre y cuando la diferencia de trato tenga un objetivo legítimo y necesario como lo es la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida política.¹⁸⁷

Por supuesto, como lo menciona el Comité CEDAW, las medidas que se adopten pueden ser de diferente carácter, pero siempre son temporales, por lo que deberá existir algún mecanismo que mida el impacto de la acción, tanto para verificar que esté cumpliendo su objetivo como para indicar el momento en que ha dejado de ser necesaria. Tratándose de violaciones sistemáticas a la igualdad, como en el caso de la discriminación contra la mujer, las medidas serán, sin embargo, a largo plazo. Es ilustrativa también la Jurisprudencia existente sobre el tema, como se verá en el próximo capítulo. De cualquier forma, acciones afirmativas como las leyes de cuotas deberán ir acompañadas de medidas especiales de otro tipo como capacitación y promoción de los derechos políticos en comunidades indígenas, no sólo a mujeres, sino a todos sus miembros.

4. JURISPRUDENCIA RELEVANTE

La Jurisprudencia internacional sobre casos de participación política de la mujer es bastante escasa. En el Sistema Interamericano nos encontramos apenas con dos casos, mientras que en el Comité de Derechos Humanos existe uno que, de manera indirecta, se refiere al tema que nos interesa.

El Comité de Derechos Humanos analizó en 2004 el caso *Jacobs vs. Bélgica*, que resulta relevante porque plantea la posibilidad de que las medidas positivas para incorporar a mujeres a la actividad pública puedan ser discrimina-

¹⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, *Informe Anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3, 13 de abril de 2000.

torias hacia los hombres. Para llegar a una conclusión, el Comité de Derechos Humanos formuló un análisis de acuerdo a la legitimidad del objetivo de la medida, su proporcionalidad y su razonabilidad. En este sentido, concluyó que no existió discriminación ni afectación a los derechos políticos del autor de la comunicación. Veamos a continuación los hechos y razonamientos del asunto.¹⁸⁸

El Comité señaló que los Estados pueden adoptar medidas para que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre. En este sentido, considera que la inclusión de mujeres en el Consejo Superior Judicial es un objetivo legítimo, sobre todo si se considera que ese órgano podría necesitar incorporar una perspectiva de género. Enseguida sostiene que el hecho de que sean 4 de 11 miembros los que se elijan de cada sexo es una medida proporcional. Además aclara que “el criterio de sexo no excluye el de la competencia, dado que se especifica que todos los candidatos no magistrados deben tener al menos diez años de experiencia”. Concluye el Comité, señalando que encuentra “una relación razonable de proporcionalidad entre el objetivo del criterio, a saber, la protección jurídica de la igualdad entre hombres y mujeres en los órganos consultivos, el medio utilizado y las modalidades”. En este sentido, el Comité considera que no se violan los derechos 25 y 26 del PIDCP.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido bajo su conocimiento dos asuntos, uno de ellos aun sin concluir. El primero es el caso *María Merciadri vs. Argentina*, quien alegó violaciones a los derechos contenidos en los artículos de debido proceso (artículo 8), derechos políticos (artículo 23), igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25).¹⁸⁹ Lo anterior debido a que el partido político del que formaba parte no cumplió debidamente con la llamada Ley de Cupo en el sentido de asegurar que las mujeres ocupen por lo menos el 30% de las listas de candidatos. Finalmente, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa toda vez que el presidente de la Argentina dictó un decreto por el que se garantizaba de manera efectiva los derechos reconocidos en la Ley de Cupo, de tal

¹⁸⁸ Comité de Derechos Humanos, *Jacobs vs. Bélgica*, Comunicación número 943/2000, CCPR/C/81/D/943/2000, 17 de agosto de 2004.

¹⁸⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Merciadri vs. Argentina*, caso 11.307, Informe de Admisibilidad 102/99 del 27 de septiembre de 1999 e Informe 103/01 del 11 de octubre del 2001.

forma que ni los partidos políticos ni los órganos de justicia pudieran limitar los derechos de las mujeres ahí protegidos.

El segundo caso ante la Comisión Interamericana es el de *Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú*.¹⁹⁰ Los peticionarios alegan violación a los artículos 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 1 (no discriminación) en perjuicio de las Candidatas al Congreso de la República de algunos distritos electorales. Las peticionarias sostienen que el Jurado Nacional de Elecciones no respetó las cuotas mínimas de mujeres garantizadas por la Ley Electoral al emitir una resolución que reglamentó esas cuotas mínimas de manera restrictiva, impidiendo el acceso efectivo de las mujeres a los cargos públicos. Este caso aún se encuentra pendiente de resolución, pero será muy importante para verificar el alcance de las acciones afirmativas de acuerdo con el contexto peruano.

Como puede observarse, se trata de unas pocas resoluciones que no dan demasiada luz sobre el tema que nos importa. Sin embargo, representan pasos firmes hacia el reconocimiento de las medidas especiales no sólo como legítimas sino como indispensables para el goce efectivo de los derechos políticos de las mujeres.

CONCLUSIONES

La igualdad de género y la plena participación política de la mujer aún son objetivos por alcanzar. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos debe constituirse como una fuente de aplicación constante para lograr esos objetivos. En efecto, a pesar de que los primeros pasos que se dieron en cuanto al pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres fueron débiles, al día de hoy puede afirmarse que se cuenta con un núcleo importante de fuentes para sostener la no discriminación por razones de género así como una igualitaria participación política de la mujer.

La igualdad de género y el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos de la mujer no se alcanzan únicamente con reformas legislativas. La discrimina-

¹⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Janet Espinoza Feria vs. Perú*, caso 12.404, Informe de Admisibilidad 51/02, 10 de octubre de 2002.

ción contra la mujer está tan arraigada en nuestras sociedades que resulta necesaria la adopción de medidas especiales para avanzar en la protección de las necesidades y los derechos específicos y generales de las mujeres. De hecho, la adopción de estas medidas es una obligación básica de los Estados respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que su adopción no queda a disposición de los Estados, sino que es obligatoria.

En este sentido, los derechos políticos de la mujer no difieren de aquellos que ostenta el hombre. Sin embargo, se hace necesaria la adopción de medidas no sólo para garantizar el derecho al voto y a ser electas, sino incluso para fomentar una cultura política que les informe sobre sus derechos y la importancia de su participación en la toma de decisiones. Además, deberán adoptarse otras tantas medidas para monitorear la forma en que las mujeres ejercen los puestos para los que fueron electas, no basta con estar en una legislatura, por ejemplo, sino que será necesario garantizar que tengan la misma posibilidad de participar en las decisiones que los hombres.

El desarrollo normativo respecto de estos derechos es amplio, especialmente si se considera que durante las diversas conferencias sobre la mujer, su participación política es estimada como una palanca de cambio hacia la plena igualdad. Ahora bien, la importancia de ese grupo de normas no está en su mera cita, sino, por el contrario, en su interpretación y desciframiento, así como en el desarrollo de medidas que atiendan a la prevención más que a la sanción *post facto*. En este sentido, la compilación que tiene en sus manos no sólo debe ser utilizada como referencia normativa, sino también como punto de partida para impulsar cualquier tipo de acción tendente a la protección de los derechos políticos de la mujer.

FUENTES CONSULTADAS

LIBROS

Andreu-Guzmán, Federico, "La prohibición de la Tortura y el Derecho Internacional", en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (comp.), *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores: Programa de cooperación México-Unión Europea, 2005, 342 p.

- An-Na'im, Abdullahi Ahmed (ed.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives: A Quest for Consensus*, Estados Unidos, University of Pennsylvania Press, 1995, 480p.
- Boyle, Kevin, "Linking human rights and other goals", en John Morrison, Gordon Anthony y Kieran McEvoy (eds.), *Judges, Transition and Human Rights Cultures*, Reino Unido, Oxford University Press, 2007, 567 p.
- Charlesworth, Hilary y Christine Chinkin, *The boundaries of international law. A feminist analysis*, Reino Unido, Manchester University Press, 2000, 414 p.
- Charlesworth, Hilary, "¿Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer?", en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Colombia, Profamilia, 1997, 602 p.
- Cook, Rebecca, "Introducción: el camino a seguir", en Rebecca Cook (comp.), *Derechos humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Colombia, Profamilia, 1997, 602 p.
- Dulitzky, Ariel, "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en Claudia Martín et. al. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2006, 771 p.
- Facio Montejó, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae. (Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)*, Costa Rica. ILANUD, 1992, 156 p.
- _____, "Metodología para el análisis de género del fenómeno legal", en Alda Facio y Lorena Fries (eds.), *Género y Derecho*, Chile, American University/LOM, 1999, 779 p.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª edición, Costa Rica, IIDH, 2004, 1053 p.
- Haas Paciuc, Alexandra y Juan Carlos Arjona Estévez, *Trabajadores migrantes indocumentados. Condición Migratoria y Derechos Humanos*, México, Porrúa, (Colección Breviarios Jurídicos No. 30), 2005, 105 p.
- Humphrey, J., "The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character", en B. Ramcharan (ed.), *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration*, Países Bajos, Nijhoff, 1979.
- Jaramillo, Isabel, "La crítica feminista al derecho" en Robin West, *Género y teoría del derecho*, Colombia, Ediciones Universidad de los Andes, 2000, 177 p.
- Martín, Claudia, et. al., (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2006, 771 p.
- Medina, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2005, 428 p.
- O'Donnell, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Colombia,

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, 1064 p.

Palacios Zuloaga, Patricia, *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2006, 337 p.

_____, *Las convenciones internacionales de derechos humanos y la perspectiva de género*, Chile, Universidad de Chile: Facultad de Derecho/Centro de Derechos Humanos, 2005, 254 p.

Rivero, Ángel, "Representación política y participación", en Rafael del Águila (ed.), *Manual de Ciencia Política*, España, Trotta, 1997, 514 p.

Steiner, Henry, Philip Alston y Ryan Goodman, *International Human Rights in Context*, 3ª edición, Estados Unidos, Oxford University Press, 2007, 1560 p.

Villán Durán, Carlos, *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, España, Trotta, 1028 p.

Weissbrodt, David, et. al., *International Human Rights: Law, Policy and Process*, 4a edición, Estados Unidos, LexisNexis, 2009, 1332 p.

REVISTAS

Bayefsky, Anne, "The principle of equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, Estados Unidos, 1990, vol. 11, número 1-2, pp. 1-34. Traducido al español por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Donnelly, J., "Cultural Relativism and Human Rights", *Human Rights Quarterly*, Estados Unidos, 1984, vol. 6.

Hoq, Laboni Amena, "The Women's Convention and its Optional Protocol. Empowering Women to Claim their Internationally Protected Rights", *Columbia Human Rights Law Review*, Estados Unidos, 2001, vol. 32, verano.

Minor, J., "An analysis of structural weaknesses in the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Estados Unidos, 1994, vol. 24.

Sullivan, D., "Women's Human Rights and the 1993 World Conference on Human Rights", *American Journal of International Law*, Estados Unidos, 1994, vol. 88.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Carta de la Organización de Estados Americanos, OEA, adoptada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Modificada en 1967, 1985, 1992 y 1993.

Carta de las Naciones Unidas, Conferencia de San Francisco, adoptada el 26

- de junio de 1945, entrada en vigor el 25 de octubre de 1945.
- Carta Democrática Interamericana*, Asamblea General de la OEA, 11 de septiembre de 2001.
- Consenso de Quito*, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, DSC/1, 9 de agosto de 2007.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978, ratificada por México el 24 de marzo de 1981.
- Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados*, Naciones Unidas, Doc. A/CONF.39/27, Viena 1969, artículos 6 a 18.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, "Convención Belém do Pará", Asamblea General de la OEA, 9 de junio de 1994, entrada en vigor 5 de marzo de 1995.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Civiles de la Mujer*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo -2 de mayo de 1948.
- Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer*, Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, el 30 de marzo - 2 de mayo de 1948.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, Asamblea General, Resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965, entrada en vigor el 4 de enero de 1969.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, Asamblea General, Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.
- Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, entrada en vigor el 22 de mayo de 1962.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada*, Asamblea General de la ONU, Resolución 1040 (XI), 29 de enero de 1957, entrada en vigor el 11 de agosto de 1958.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer*, Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 3-26 de diciembre de 1933.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, Asamblea General de la ONU, Resolución 640 (VII), 20 de diciembre de 1952, entrada en vigor el 7 de julio de 1954.

Convenio relativo a la discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, adoptado el 25 de junio de 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, entrada en vigor 15 de junio de 1960.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA Resolución XXX, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Declaración del Milenio, Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2263 (XXII), de 7 de noviembre de 1967.

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Asamblea General de la ONU, Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, U.N. Dc. A/CONF.177/20, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995.

Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Doc. A/CONF.157/23, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Asamblea General de la OEA, Resolución 447, Bolivia, octubre de 1979.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

Plan de Acción sobre Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones, Comisión Interamericana de la Mujer, Resolución CIM/RES.198 (XXIX-O/98), 18 de noviembre de 1998.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, A/54/4 de 6 de octubre de 1999.

CASOS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Janet Espinoza Feria vs. Perú*, caso 12.404, Informe de Admisibilidad 51/02, 10 de octubre de 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala*, petición 11.625, Informe 4/01, 19 de enero de 2001.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *María Merciadri vs. Argentina*, caso 11.307, Informe de Admisibilidad 102/99 del 27 de septiembre de 1999 e Informe 103/01 del 11 de octubre de 2001.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mónica Carabaotes Galleguillos vs. Chile*, petición 12.046, Informe 32/02, Solución Amistosa, 12 de marzo de 2002.
- Comité de Derechos Humanos, *Broeks vs. los Países Bajos*, Comunicación número 172/1984, 9 de abril de 1987.
- Comité de Derechos Humanos, *Graciela Ato del Avellanal vs. Perú*, Comunicación número 202/1986, 28 de octubre de 1988.
- Comité de Derechos Humanos, *Hendrika S. Vos vs. los Países Bajos*, Comunicación número 218/1986, 2 de marzo de 1989.
- Comité de Derechos Humanos, *Jacobs vs. Bélgica*, Comunicación número 943/2000, CCPR/C/81/D/943/2000, 17 de agosto de 2004.
- Comité de Derechos Humanos, *Lovelace vs. Canadá*, Comunicación número 24/1977, 30 de julio de 1981.
- Comité de Derechos Humanos, *Müller y Engelhardt vs. Namibia*, Comunicación número 919/2000, 26 de marzo de 2002.
- Comité de Derechos Humanos, *Shirin Aumeeruddy Cziffra y otras 19 mujeres vs. Islas Mauricio*, Comunicación número 35/1978, 9 de abril de 1981.
- Comité de Derechos Humanos, *Zwaan de Vries vs. los Países Bajos*, Comunicación número 182/1984, 9 de abril de 1987.
- Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999.
- Corte IDH, *Viviana Gallardo y otros*, N° G 101/81, Resolución del 13 de noviembre de 1981.
- Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.
- Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008.
- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.
- Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 173.
- Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, párrafo 46.
- Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención*

Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, párrafo 29.

Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989.*

Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.*

Corte IDH. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.*

Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984.*

Corte Internacional de Justicia, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States v. Iran)*, Sentencia, 24 de mayo de 1980.

DOCUMENTOS INTERNACIONALES

Comisión de la Condición Jurídica de la Mujer, *Informe sobre el 49º periodo de sesiones*, ECOSOC, E/CN.6/2005/11, 28 de febrero a 11 de marzo de 2005.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *Informe Anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3, 13 de abril de 2000.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 5 rev. 1, 29 de diciembre de 2003.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc.21 rev., 6 de abril de 2001.

Comité CEDAW, *Recomendación general 19, La violencia contra la mujer*, 11º periodo de sesiones, 1992.

Comité CEDAW, *Recomendación general 20, Reservas formuladas en relación con la Convención*, 11º periodo de sesiones, 1992.

Comité CEDAW, *Recomendación general 23, Vida política y pública*, 16º periodo de sesiones, 1997.

Comité CEDAW, *Recomendación general 4*, 6º periodo de sesiones, 1987.

Comité de Derechos Humanos, General Comment 33, *The Obligations of State Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/GC/33, 5 de noviembre de 2008.

- Comité de Derechos Humanos, *Observación general 18, No discriminación*, 37º periodo de sesiones, 1989.
- Comité de Derechos Humanos, *Observación General 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 11 de noviembre de 1994.
- Comité de Derechos Humanos, *Observación General 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996.
- Comité de Derechos Humanos, *Observación general 28, Artículo 3, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000.
- Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004.
- Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI*, Periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, 5 a 9 de junio de 2000.
- International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, UN Doc. A/56/10, 2001.
- Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing*, A/RES/S-23/3 Asamblea General, Nueva York, 10 junio de 2000.

PÁGINAS DE INTERNET

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Documentos básicos*, <http://www.cidh.org/basic.esp.htm>. [consultado el 23 de diciembre de 2008]
- Comisión Interamericana de Mujeres, <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=621&language=es-CO>. [consultado el 1 de diciembre de 2009]
- International Law Commission, (2008). *Draft Articles on Responsibility for Internationally Wrongful Acts. With commentaries*, United Nations, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf [consultado el 1 de diciembre de 2009]
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (1996-2007). *Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos*, United Nations, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm> [consultado el 1 de diciembre de 2009]
- United Nations, (2009). *Treaty Collection, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Ratification Status* at 01-12-2009 10:11:25 EDT, United Nations, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en, [consultado el 1 de diciembre de 2009]

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (1996-2007), *International Law*, United Nations, <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#instruments>, [consultado el 1 de diciembre de 2009]
Programa Atalaya, (2008). *Consideraciones sobre la forma de sistematizar las quejas que recibe la CNDH*, ITAM/FLACSO/Fundar, México www.atalaya.itam.mx, [consultado el 23 de diciembre de 2008]