

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho

Recomendaciones del Comité para la Eliminación
de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
a los Estados de América Latina y el Caribe

Line Bareiro

DOCUMENTOS
DE PROYECTOS



NACIONES UNIDAS

C E P A L



Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho

**Recomendaciones del Comité para la Eliminación
de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
a los Estados de América Latina y el Caribe**

Line Bareiro



Este documento fue preparado por Line Bareiro, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-AECID 2015-2017, componente relativo al apoyo al proceso preparatorio y de seguimiento de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Se agradecen los comentarios realizados por Nicole Bidegain Ponte y Pamela Villalobos, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/134

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01165

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La CEDAW: Observaciones y Recomendaciones del Comité	9
A. Conceptos clave	11
B. Vínculo entre la autonomía y el empoderamiento de las mujeres y los artículos 1 a 16 de la Convención CEDAW	13
1. Aspectos de la CEDAW que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres	16
2. Derechos vinculados a la autonomía física	17
3. Derechos vinculados a la autonomía económica.....	19
4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones.....	20
C. Oportunidad en un contexto adverso.....	21
II. Derechos de las mujeres de América Latina y el Caribe según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW	23
A. Derechos de las mujeres de México, América Central y el Caribe hispano, según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW	24
1. Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres	24
2. Derechos vinculados a la autonomía física	27
3. Derechos vinculados a la autonomía económica.....	29
4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones	30
B. Derechos de las mujeres en el Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW	31
1. Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres	32
2. Derechos vinculados a la autonomía física	38

3.	Derechos vinculados a la autonomía económica.....	39
4.	Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones	40
C.	Derechos de las mujeres de América del Sur según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW	41
1.	Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres	41
2.	Derechos vinculados a la autonomía física	44
3.	Derechos vinculados a la autonomía económica.....	48
4.	Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones	48
III. Reflexiones finales		51
Bibliografía		55

Cuadros

Cuadro 1	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con la autonomía física de las mujeres	13
Cuadro 2	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con la autonomía económica de las mujeres.....	14
Cuadro 3	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones	14
Cuadro 4	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres	15
Cuadro 5	América Latina (11 países): leyes integrales de violencia considerando las modalidades de violencia contempladas	18

Resumen

Los Estados de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), no obstante la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en América Latina y el Caribe sigue siendo un gran desafío. En este trabajo se examinan las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de la región. En la primera sección de este trabajo se presenta una introducción metodológica y conceptual sobre la autonomía, el empoderamiento y los derechos de las mujeres contemplados en la CEDAW. En el segundo capítulo se examinan los avances y desafíos en la garantía de los derechos de las mujeres a través del análisis de las Observaciones y Recomendaciones generales del Comité CEDAW a los países de América Latina y el Caribe. Finalmente, se presentan algunas conclusiones basadas en la reflexión de los capítulos anteriores¹.

¹ Este documento fue elaborado como contribución al debate en las tres reuniones subregionales preparatorias de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: la reunión con México y los países de Centroamérica y el Caribe de habla hispana (Ciudad de México, 2 y 3 de junio de 2016), la reunión con los países de América del Sur (Santiago, 4 y 5 de julio de 2016) y la reunión con los países del Caribe de habla inglesa y holandesa (Puerto España, 26 y 27 de julio de 2016).

Introducción

Los Estados de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas. A su vez, a lo largo de los cuarenta años de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los gobiernos han adoptado compromisos políticos desde un enfoque de derechos humanos de las mujeres. Como parte del proceso preparatorio de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se consideró relevante analizar la situación de los derechos de las mujeres tomando como fuente de análisis las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a cada uno de los países.

Cabe señalar que el Comité CEDAW monitorea el cumplimiento de la Convención y las Observaciones y Recomendaciones son el resultado del diálogo constructivo entre el Comité y cada Estado parte. Además, el Comité escucha a las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, las Observaciones y Recomendaciones se elaboran tomando como base los Informes Gubernamentales al Comité, los Informes Sombra de las organizaciones de la sociedad civil y los principales mensajes del diálogo constructivo entre el Estado y el Comité. Se trata, por lo tanto, de una fuente de información disponible para todos los países de la región sobre los avances y desafíos pendientes en relación a la implementación de las políticas públicas para reducir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres.

El movimiento feminista y amplio de mujeres, las instituciones y organismos comprometidos con lograr la igualdad de género han comprendido que las leyes, que por definición deben ser cumplidas en un Estado de derecho, son la más importante garantía de aplicación, continuidad y revisión de medidas para terminar con la discriminación y avanzar hacia la igualdad. Es por eso que una parte importante de las energías para alcanzar la igualdad se hayan concentrado en formalizar los derechos de las mujeres, tanto en forma de leyes y otras normas, como en instituciones. Quizá como las mujeres son *recién llegadas* a la investidura (Bareiro, 1996) han aprendido que primero se identifican los problemas y se los visibiliza, luego se hacen propuestas, se las socializa, se les da forma de ley o de planes, políticas y acciones y se trabaja para su aprobación. Una vez lograda la promulgación, comienza la fase de vigilancia para su aplicación y después se monitorea y evalúa cómo se aplica, y probablemente el ciclo recomience.

Para poner en marcha un programa de profunda transformación global como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de forma coordinada con la Agenda Regional de Género es preciso conocer la situación en la que se encuentran las mujeres y las sociedades latinoamericanas y así poder medir avances, estancamiento o retrocesos. Además de las Recomendaciones de la CEDAW, la región cuenta con el Informe Regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (CEPAL, 2015), los informes gubernamentales y de la sociedad civil² de balance de Beijing+20 y los datos e informes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe³. El avance legislativo ha sido uno de los mayores logros de la región en estos 20 años. Cabe señalar que el progreso no ha sido homogéneo entre países y que en algunos campos existe riesgo de retrocesos. Además se identifican brechas entre la aprobación de la normativa y su efectiva implementación. Por lo tanto, desde la perspectiva del Comité CEDAW podría afirmarse que existe una distancia entre la igualdad legal y la igualdad sustantiva.

En la primera sección de este trabajo se presenta una introducción metodológica y conceptual sobre la autonomía, el empoderamiento y los derechos de las mujeres contemplados en la CEDAW. En el segundo capítulo se analizan las Observaciones y Recomendaciones generales que fueron presentadas y debatidas en las reuniones subregionales preparatorias de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer realizadas con México y los países de Centroamérica y el Caribe de habla hispana (Ciudad de México, 2 y 3 de junio de 2016), con los países de América del Sur (Santiago, 4 y 5 de julio de 2016) y con los países del Caribe de habla inglesa y holandesa (Puerto España, 26 y 27 de julio de 2016). Finalmente, se presentan unas conclusiones basadas en la reflexión de los capítulos anteriores.

² Véase por ejemplo CDE y otros (2015).

³ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL/OIG, 2017a) es un buen ejemplo de monitoreo organizado por autonomías [en línea] <http://oig.cepal.org/es>. En la región se han establecido además observatorios en varios campos, tanto públicos como privados, locales, nacionales y globales, lo que permite el acceso a datos actualizados y a historiales de datos. Véase como ejemplo la base de datos legislativa de la Unión Interparlamentaria (IPU, 2017) [en línea] www.ipu.org.

I. La CEDAW: Observaciones y Recomendaciones del Comité

La CEDAW fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979 y entró en vigencia en 1982. La CEDAW es el instrumento internacional de derechos humanos de las mujeres más importante. Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobadas en 1948, tenían espíritu de derechos para todas las personas, no incluían de forma explícita la especificidad de los derechos de las mujeres, a excepción posiblemente de la expresión de consentimiento voluntario para contraer matrimonio.

Esta consideración también puede aplicarse a los primeros instrumentos vinculantes de los Estados parte como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. El primero entró en vigencia el 3 de enero de 1976 y el segundo el 23 de marzo del mismo año. Estos pactos marcaron un hito para el derecho positivo de los derechos humanos. Aún cuando los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, las tensiones de la Guerra Fría contribuyeron a crear una división entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales. Luego se fueron aprobando otros instrumentos vinculantes como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 4 de enero de 1969.

La Conferencia del Año Internacional de la Mujer, llevada a cabo en México en 1975, tuvo muchos frutos relevantes, entre los que se destaca el mandato de preparar una Convención sobre la Mujer para ser presentada a la Asamblea General de las Naciones Unidas. El resultado fue la Convención CEDAW, que:

- i) Define la discriminación contra las mujeres como el menoscabo o la conculcación de derechos por cualquier motivo.
- ii) Considera que la discriminación puede ser efecto de acciones que tienen el objetivo de discriminar, o de acciones cuyo resultado es la discriminación. El Comité habla en ese sentido de discriminación directa e indirecta.

- iii) Integra tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, restableciendo la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.
- iv) Establece como obligación de los Estados Parte cambiar la cultura si esta va en contra de los derechos humanos de las mujeres eliminando cualquier idea de superioridad de un sexo sobre otro.
- v) Insta a la adopción de medidas temporales para acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.
- vi) Establece la obligación de adoptar medidas para el acceso de las mujeres a servicios de planificación familiar. El artículo referido ha permitido realizar recomendaciones sobre derechos sexuales y derechos reproductivos.
- vii) Integra un artículo específico sobre mujeres rurales reiterando la obligación de que los derechos contenidos en la Convención sean garantizados a todas las mujeres del Estado parte. Este artículo ayuda a la consideración de cuáles son las mujeres en desventaja para evitar su discriminación y avanzar hacia la igualdad.
- viii) Le otorga al Comité la potestad de interpretar la Convención haciendo Recomendaciones generales, que los Estado parte deben tener en cuenta al presentar sus informes.

El artículo 17 establece un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer con el fin de examinar los progresos en la aplicación de la Convención. El Comité se compone por 23 expertos elegidos por los Estados Parte entre sus nacionales y que ejercen sus funciones a título personal. Son electos por la Asamblea de Estados Parte, que se reúne cada dos años. El Comité CEDAW dispone de tres procedimientos para colaborar con los Estados Parte en el cumplimiento de la Convención CEDAW. El primero es el diálogo constructivo establecido en la misma convención y para ello, los Estados parte deben presentar un primer informe al Comité al año de haber ratificado el instrumento y luego cada cuatro años. Los otros dos procedimientos son la posibilidad de que las mujeres presenten casos individuales si un Estado parte violó sus derechos y el segundo es el procedimiento de investigación que el Comité puede decidir en el caso de tomar conocimientos sobre violaciones graves y/o sistemáticas de los derechos de la Convención.

Un total de 189 Estados han ratificado la Convención CEDAW, dos la han firmado pero no ratificado: los Estados Unidos de América y Palau y cinco no la han firmado ni ratificado: Irán, Niue, Somalia, Sudán y Sudán del Sur. Es el tratado de derechos humanos más ratificado, luego de la Convención de los Derechos del Niño, que solamente los Estados Unidos de América no ratificó.

El Comité CEDAW se nutre de tres fuentes para la elaboración de las Observaciones Finales y Recomendaciones: el diálogo constructivo con el Estado parte; el Informe del gobierno y de las respuestas de este a la lista de preguntas formuladas por el Comité; y de los datos y observaciones provistas por las organizaciones no gubernamentales del país e internacionales. También utiliza otras fuentes como los informes de los Equipos País y agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas, recomendaciones de otros órganos al Estado parte y del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos a ese Estado, además de considerar en algunos casos, cuestiones provenientes del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (desde sentencias y medidas de protección hasta la denuncia de la Convención Americana por un Estado parte).

Las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW se dividen en las siguientes partes: 1) Introducción que incluye un reconocimiento por la presentación del informe y sobre la delegación del Estado parte; 2) Aspectos positivos en los que se listan los aspectos que el Comité considera que son un avance en los derechos tanto legales como sustantivos de las mujeres; 3) Principales motivos de preocupación y recomendaciones por artículo de la Convención CEDAW abordados en el diálogo; 4) párrafos finales. En relación al punto 4, el primer párrafo refiere a las Observaciones Finales y Recomendaciones sobre los que deberá informarse a medio término, es decir, a los dos años y el segundo determina aspectos para el próximo informe, estableciendo la fecha en la cual debe presentarse el mismo.

En este trabajo se examinan las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de la región tomando como límite temporal las últimas realizadas hasta la 67 sesión (entre el 3 y el 21 de julio de 2016), previas a la XIII Conferencia Regional de la Mujer.

La fuente principal de este documento son las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de la región. Excepcionalmente se recogen datos de las dos últimas Observaciones Finales, principalmente de los países que sostuvieron el diálogo cuando ya se había iniciado el proceso de consultas. En algunos casos se han agregado datos a la fuente principal, por ejemplo, los datos actualizados de la Unión Interparlamentaria⁴, del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y de investigaciones recientes realizadas para la elaboración de este documento⁵.

A. Conceptos clave

Para abordar la situación de los derechos de las mujeres se conjugarán cuatro conceptos: *no discriminación, igualdad, empoderamiento y autonomía*. Los dos primeros son los principios jurídicos y parámetros con los que el Comité CEDAW analiza los avances de los Estados Parte, con los que colabora para el cumplimiento de la Convención CEDAW. Al mismo tiempo, igualdad y empoderamiento son los objetivos para las mujeres y las niñas de la Agenda 2030 y finalmente autonomía ha sido el concepto orientador de los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

El artículo 1 de la Convención CEDAW define el concepto de discriminación y todos los artículos de la Convención deben interpretarse en relación a este artículo, que dice:

“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, civil o en cualquier otra esfera” (Naciones Unidas, 1979, art. 1).

Debe notarse que si bien la definición del artículo 1 habla solamente de discriminación basada en el sexo, con la potestad de interpretar que le otorga la propia Convención al Comité, dicho Comité expresa en su Recomendación general número 28, que interpreta el artículo 2 de la Convención, considerado como el más relevante del instrumento:

“Si bien en la Convención solo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar el artículo 1 junto con el párrafo f) del artículo 2 y el párrafo a) del artículo 5 se pone de manifiesto que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por motivos de género. El término ‘sexo’ se refiere aquí a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. El término ‘género’ se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar. La aplicación de la Convención a la discriminación por motivos de género se pone de manifiesto en la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Esta definición señala que cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado reducir o anular el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por las mujeres de sus derechos

⁴ Véase IPU (2017) [en línea] www.ipu.org.

⁵ Véanse ONU-Mujeres (2015a, 2015b).

humanos y libertades fundamentales constituye discriminación, incluso cuando no sea en forma intencional. De esto se desprendería que el trato idéntico o neutro de la mujer y el hombre podría constituir discriminación contra la mujer cuando tuviera como resultado o efecto privarla del ejercicio de un derecho al no haberse tenido en cuenta la desventaja y la desigualdad preexistentes por motivos de género. Las opiniones del Comité al respecto se ponen de manifiesto en su examen de los informes, sus recomendaciones generales, decisiones, sugerencias y declaraciones, su examen de las comunicaciones individuales y sus investigaciones en virtud del Protocolo Facultativo” (Naciones Unidas, 2010, párr. 5).

Es de hacer notar que a partir de la Recomendación general número 27 sobre las mujeres de edad, el Comité se refiere tanto a la discriminación por orientación sexual como por identidad de género.

En lo referente a *igualdad*, se trabajará con el concepto de igualdad sustantiva desarrollada por el Comité CEDAW en su Recomendación general número 25 sobre medidas temporales para acelerar la igualdad de facto, que en sus párrafos 8 y 9 define tanto la igualdad sustantiva como la igualdad de resultado:

“... un enfoque jurídico o programático puramente formal no es suficiente para lograr la igualdad *de facto* con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. (...) El logro del objetivo de la igualdad sustantiva exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer” (Naciones Unidas, 2004, párr. 8).

“La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o *de facto*. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutan de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia” (Naciones Unidas, 2004, párr. 9).

El *empoderamiento* se comprende como un proceso de adquisición de poder. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) propone lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas para el 2030. Además, la autonomía de las mujeres supone el empoderamiento sobre una misma, el empoderamiento económico y en el relacionamiento personal, familiar, comunitario, profesional, institucional y en cualquier otro espacio. A su vez, el empoderamiento es un elemento fundamental para la autonomía y tiene varios sentidos. El primero de ellos es el poder sobre una misma para tomar decisiones sobre la propia vida y el propio cuerpo sin tutela alguna y también implica ser portadora de poder frente a las demás personas, para ser escuchada y respetada.

Sobre esta temática ayuda la distinción realizada por Benavente y Valdés Barrientos (2014). Ellas explican que “el empoderamiento, concepto tomado del inglés *empowerment*, se relaciona con la toma de conciencia respecto de la necesidad de modificar e impugnar las relaciones de poder entre los géneros presentes tanto en contextos privados como públicos” (Benavente y Valdés Barrientos, 2014, pág 18). En tanto que la “autonomía como concepto político, entendida como ‘la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto histórico que las hace posibles’ (CEPAL, 2011, pág 9), es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de los derechos humanos en un contexto de plena igualdad. La libertad de los individuos concretos para ser, actuar y disponer de bienes en una sociedad en particular, individuos que son parte de sectores distintos de la sociedad y cuyas voces deben ser escuchadas, constituye un elemento crucial para juzgar la calidad de la democracia. En relación con el género, la autonomía se ha definido como ‘el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros’ (Benavente y Valdés Barrientos, 2014, pág 19)”.

A efectos analíticos y de uso de indicadores, se ha agrupado la autonomía de las mujeres en tres dimensiones que se explican de la siguiente manera:

“La autonomía de las mujeres es un factor fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad. El control sobre su cuerpo (autonomía física), la capacidad de generar ingresos y recursos propios (autonomía económica) y la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) constituyen tres pilares para lograr una mayor igualdad de género en la región” (CEPAL/OIG, 2017a).

B. Vínculo entre la autonomía y el empoderamiento de las mujeres y los artículos 1 a 16 de la Convención CEDAW

El empoderamiento se relaciona con las dimensiones de la autonomía. En este contexto, el empoderamiento para la autonomía física implica el proceso decidir sobre sí misma. En el caso de la CEDAW esto se vincula con el artículo 5, el artículo 6 y el artículo 12 de la Convención. A ello debe agregarse la Recomendación general número 19 del Comité, ya que al tiempo de aprobación de la Convención no hubo un solo país dispuesto a apoyar un artículo sobre violencia contra las mujeres⁶. Por ello el Comité CEDAW aprobó dos recomendaciones generales sobre violencia, las número 12 (1989) y 19 (1992)⁷. Esta última es la que actualmente sirve de base para los informes gubernamentales sobre el tema. Se debe consignar que en los informes de todos los Estados Parte, se incluyen apartados sobre la violencia contra la mujer.

Cuadro 1
Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW
relacionados con la autonomía física de las mujeres

Dimensión de la autonomía	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW con los que se relaciona directamente
Física	Artículo 5: igualdad en la pareja, división sexual de roles y responsabilidades. Estereotipos Recomendación general número 19: la violencia contra la mujer Artículo 6: trata de mujeres y explotación de la prostitución Artículo 12: salud, planificación familiar, derechos sexuales y derechos reproductivos Recomendación general número 24: la mujer y la salud

Fuente: Elaboración propia.

El empoderamiento para la autonomía económica tiene que ver, como expresa la CEPAL, con la capacidad de generar ingresos y recursos propios. Se vincula también a la capacidad de decidir sobre qué hacer con esos recursos, cómo gastarlos, en qué invertir. Esta autonomía se relaciona tanto con el acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres, como con el derecho a generar sus ingresos o decidir qué hacer con ellos, tener acceso al crédito, a la tierra y a otros bienes en igualdad de condiciones con los hombres y también a los servicios públicos. Tiene una fuerte vinculación tanto con el régimen patrimonial del matrimonio y de la unión de hecho, como con su disolución. Pero se vincula también con la consideración social, estatal y estadística del trabajo reproductivo y de cuidado, con el uso del tiempo de ambos sexos y la valoración de su aporte económico no remunerado.

⁶ Entrevista realizada a la embajadora mexicana Aída González, el 20 de septiembre de 2010. La embajadora González integró la Comisión Redactora de la Convención CEDAW. Sus dichos al respecto del rechazo de todos los países integrantes de la Asamblea General de las Naciones Unidas fueron ratificados por Esther Véliz, experta cubana que también integró dicha Comisión y fue entrevistada por la autora el 15 de febrero de 2015.

⁷ Véanse las Recomendaciones generales del Comité CEDAW de la número 1 a la 34 (Naciones Unidas, 2017a) [en línea] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

Cuadro 2
Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con la autonomía económica de las mujeres

Dimensión de la autonomía	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW con los que se relaciona directamente
Económica	<p>Artículo 11: eliminar discriminación en la esfera del empleo, a elegir profesión, a no ser discriminada por matrimonio y maternidad</p> <p>Recomendación general número 13: igual remuneración por trabajo de igual valor</p> <p>Recomendación general número 16: trabajo familiar no remunerado</p> <p>Artículo 13: derecho a prestaciones familiares, a obtener préstamos y al espaciamiento</p> <p>Artículo 14: mujeres rurales, todos los derechos de todas las mujeres más derecho a la tierra y a participar en las decisiones de desarrollo. Abre una ventana a las mujeres en desventaja para el cumplimiento de sus derechos</p> <p>Recomendación general número 34: mujeres rurales</p> <p>Artículo 16: régimen patrimonial del matrimonio y su disolución</p> <p>Recomendación general número 29: efectos económicos del matrimonio y su disolución</p>

Fuente: Elaboración propia.

El empoderamiento contribuye a alcanzar la autonomía en la toma de decisiones. La autonomía implica la adquisición de poder público, de participar en las instancias en las cuales se toman decisiones que afectan a las comunidades, poblaciones y naciones. Se refiere a la participación en los poderes del Estado y en los diversos niveles territoriales, así como en el servicio exterior y en organismos multilaterales, en procesos de transformación en los mecanismos supranacionales, de integración regional, en las redes interestatales. El poder de la institucionalidad para la igualdad de género es clave en el proceso global de empoderamiento. El conjunto de instrumentos internacionales que obligan a la igualdad no se limita a la Convención CEDAW, incluye al Protocolo Facultativo de ese instrumento que amplía el acceso a la justicia de las mujeres (Naciones Unidas, 1999), y otros instrumentos y mecanismos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, principalmente la Convención de Belem do Pará y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cuadro 3
Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW relacionados con la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones

Dimensión de la autonomía	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW con los que se relaciona directamente
Toma de decisiones	<p>Artículo 7: igualdad y no discriminación en la vida política y pública</p> <p>Recomendación general número 23: vida política y pública</p> <p>Artículo 8: garantizar a las mujeres oportunidad de representar a su país en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna</p> <p>Artículo 3: mecanismos y políticas públicas para la igualdad</p> <p>Recomendación general número 6: mecanismos nacionales efectivos a un nivel gubernamental elevado</p> <p>Artículo 4: medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto</p> <p>Recomendación general número 25: medidas especiales de carácter temporal</p>

Fuente: Elaboración propia.

Se identificó, asimismo un conjunto de artículos que afectan a todas las dimensiones de la autonomía de las mujeres tales como el artículo 2 (Constitución, leyes, administración de justicia), parte del artículo 5 (estereotipos), artículo 9 (nacionalidad), artículo 10 (educación), artículo 14 (mujeres en situación de desventaja) y el artículo 16 (matrimonio y relaciones familiares). Debe notarse que en algunos artículos hay secciones que atan directamente con una de las tres dimensiones de la autonomía y otras que afectan a todas las dimensiones de la autonomía. Por ejemplo, en la sección de

responsabilidades familiares compartidas del artículo 5, el Comité trata la violencia hacia las mujeres y por lo tanto, se lo incluye en autonomía física, pero la sección referida a los estereotipos afecta a todas las dimensiones de la autonomía. Lo mismo puede decirse del artículo 14, que en la parte del acceso a la tierra y al desarrollo, está vinculado a la autonomía económica, sin embargo, las mujeres rurales se encuentran en desventaja frente a las urbanas para la garantía de numerosos derechos que afectan a todas las dimensiones de la autonomía de las mujeres. En tanto que la educación afecta fuertemente a las tres dimensiones de la autonomía.

Cuadro 4
Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW
relacionados con las tres dimensiones de la autonomía de las mujeres

Dimensión de la autonomía	Artículos de la Convención CEDAW y Recomendaciones generales del Comité CEDAW que se relacionan con las tres dimensiones de la autonomía
Física	Artículo 2: condena de la discriminación contra la mujer y aprobación del principio de igualdad entre los sexos en la Constitución, las leyes y políticas, así como en el acceso y la administración de justicia
Económica	Recomendación general número 28: aclara el alcance y el significado del artículo 2
Toma de decisiones	Artículo 5: obligación de modificar patrones socioculturales vinculado a superioridad o inferioridad de un sexo sobre otro, estereotipos Artículo 9: igualdad en cuanto a adquisición, mantenimiento, cambio y transmisión de nacionalidad Artículo 10: eliminar toda discriminación contra la mujer y asegurar igualdad en la esfera de la educación Artículo 14: mujeres rurales en tanto mujeres en desventaja que abre el abordaje a diversas situaciones de desventaja para acceder a la igualdad de derechos por parte de distintos colectivos

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, una vez revisadas las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países, se encontró que hay una serie de cuestiones que no son propiamente parte de los artículos de la Convención pero que son relevantes para la garantía de derechos de las mujeres, como por ejemplo, los aspectos positivos que registró el Comité, la difusión de la Convención, del Protocolo Facultativo y de las Observaciones Finales al país, y la necesidad de informar con datos estadísticos desagregados y analizados. Estos temas se encuentran generalmente en recomendaciones generales, por ejemplo, la Recomendación general número 9 trata sobre estadísticas y la 10 sobre la difusión de la Convención CEDAW.

Los órganos de derechos humanos han sido creados para monitorear uno o más instrumentos concretos. Sin embargo, no solo los derechos están interrelacionados, sino que también lo están los propios mecanismos de Derechos Humanos. Así por ejemplo, durante el diálogo del Comité CEDAW con los Estados Parte es posible consultar sobre el cumplimiento de decisiones del mismo sistema de protección o de otro sistema. Asimismo, hay sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en su fundamentación recurren a declaraciones o reconocimiento que no lograron de algún país pero que sí lo había hecho frente a un órgano del sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, puede señalarse la falta de debida diligencia en el caso Campo Algodonero. Este caso tiene el nombre de González y otras vs. México y se constituyó en la condena a México por las 400 muertas de Ciudad Juárez, cuya desaparición no fue investigada por el Estado parte. En el año 2005 el Comité CEDAW realizó un procedimiento de investigación en cumplimiento del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW. Fue la aparición de cuatro cuerpos de mujeres muertas en un Campo Algodonero lo que le dio nombre al caso que llegó a las instancias del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es de noviembre de 2009 (CIDH, 2009). Las palabras clave del caso que ilustran las problemáticas y derechos analizados son: Agresión sexual, Derecho a la honra y la intimidad, Derecho a la integridad personal, Derechos de las mujeres, Derechos de los niños y las niñas, Dignidad, Garantías judiciales y procesales, Protección judicial, Responsabilidad internacional del Estado.

1. Aspectos de la CEDAW que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres

Una observación sobre la región a tener en cuenta es la diferencia de sistemas de incorporación del derecho internacional de los derechos humanos a la legislación nacional. América Latina tiene sistemas monistas en tanto que el Caribe inglés tiene sistema dualista. Un sistema monista es aquel en el que el derecho internacional de los derechos humanos queda incorporado a la legislación nacional a partir de la ratificación del instrumento. En cambio, en los sistemas dualistas esa incorporación sucede solamente si luego de la ratificación se sanciona y promulga una ley nacional con las disposiciones del instrumento ratificado.

a) Principios de igualdad y de no discriminación

De manera sistemática el Comité CEDAW solicita a los Estados Parte no confundir los términos igualdad y equidad. Esto es relevante por dos motivos, el primero es que el mecanismo aclara que las obligaciones emergentes de la CEDAW son la no discriminación y la generación de igualdad formal y sustantiva, buscando la igualdad de resultados. El segundo motivo es que las constituciones de la región adoptan el principio de igualdad y es ese principio el que debe llevarse adelante, incluso recomienda directamente i) que se defina en la Constitución y las leyes del Estado parte la discriminación conforme al artículo 1 de la Convención y ii) que realice un diálogo para aclarar la diferencia conceptual entre igualdad en sus diferentes formas y la equidad⁸.

Por lo general, los Estados parte manifiestan su disposición a definir discriminación, tanto directa como indirecta, en el sentido de la Convención CEDAW. Sin embargo, pareciera ser que no es de fácil cumplimiento. Se puede señalar que el Comité acepta definiciones más amplias también, es decir, aquellas que incorporando los elementos del artículo 1 de la Convención, incluyen también los de otros instrumentos de derechos humanos para definir toda forma de discriminación por motivos sociales, económicos, culturales, políticos, religiosos, de orientación sexual, identidad de género o por cualquier otra condición y no solo la discriminación por sexo, género o contra la mujer.

b) Estereotipos

La Convención CEDAW contiene varios artículos que fueron pioneros, entre ellos considerar discriminación cuando el resultado de alguna medida es discriminatoria aunque no se haya tenido el propósito de discriminar, así como la obligación de promover activamente el cambio cultural cuando la cultura va en contra de la igualdad de las mujeres. El Comité ve en los estereotipos de género la causa de la perpetuación de la división sexual del trabajo y la exclusión de las mujeres de la toma de decisiones políticas. Para la Convención CEDAW y por lo tanto para el Comité, en ningún caso la cultura, los usos, las costumbres justifican discriminaciones y desigualdades.

El Comité hace un esfuerzo de realizar recomendaciones específicas al Estado parte, que resulten adecuadas a nivel del país. Por ejemplo, no recomendaría aprobar una ley de paridad en un país en el que nunca han votado las mujeres.

c) Estadísticas

Un problema generalizado en las Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países ha sido la recogida, el análisis y la difusión de datos desagregados por sexo, edad, raza, etnia, ubicación geográfica y contexto socioeconómico. En realidad el mayor problema es que aunque los países cuenten con datos, ya que en muchos casos informan que los tienen, no logran presentar datos estadísticos asociados a los derechos de las mujeres. Es por eso que el Comité exhortó a los Estados Parte a usar indicadores mensurables para evaluar el avance hacia la igualdad sustantiva en todos los ámbitos que abarca la Convención y específicamente ha llamado la atención en su Recomendación general número 9.

⁸ La equidad es una idea de Aristóteles y este la equipara con justicia es decir, dar a cada cual lo suyo, en tanto que la igualdad es una idea de la Ilustración que considera que diferentes valen lo mismo. El desarrollo de la idea aristotélica de equidad se puede ver en el libro V Capítulo X de la Moral a Nicómaco (de Azcárate, 1873).

2. Derechos vinculados a la autonomía física

a) Violencia

La violencia hacia las mujeres merece especial atención. Por una parte, porque a la fecha de adopción de la Convención CEDAW, en 1979, ningún país del mundo estaba dispuesto a aceptar un artículo sobre violencia hacia las mujeres, por considerarlo como un asunto privado. Por otra parte, porque actualmente es uno de los nudos críticos que impiden la igualdad de las mujeres, tal como los gobiernos reconocen en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017) aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en octubre de 2016.

El Comité CEDAW produjo dos Recomendaciones generales al respecto, pero es la última de ellas, la Recomendación general número 19 la que ha pasado a formar en la práctica parte de la Convención y todos los 189 Estados Parte informan al respecto y aceptan las Observaciones y Recomendaciones del Comité. Asimismo todos los países han ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia hacia las Mujeres, conocida como Convención de Belem do Pará, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 1994. Con esa Convención el Sistema Interamericano de Derechos Humanos pasó a ser el primero en el mundo en proclamar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a contar con un instrumento vinculante para combatir la violencia de género.

En la región se han aprobado posteriormente dos generaciones de leyes nacionales, aunque lamentablemente a medida que se avanza en derechos, mecanismos y medidas, no solo no se ha logrado erradicar la violencia sino que tampoco ha disminuido en América Latina y el Caribe. El Observatorio de Igualdad de Género ofrece un análisis de feminicidio en región:

“En los últimos años ha habido avances significativos en la región, con la aprobación en 18 países de leyes o reformas a los códigos penales en que se tipifica el delito de asesinato de una mujer por el solo hecho de ser mujer, bajo la denominación de femicidio o feminicidio (como un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales), o se lo califica como agravante de un homicidio. De acuerdo con la información oficial proporcionada hasta el momento por los países, en 2016 un total de 1.831 mujeres de 16 países de la región (13 de América Latina y 3 del Caribe) fueron víctimas de femicidio o feminicidio. Honduras sigue siendo, para todos los años de la serie histórica, el país de la región con el mayor número total de femicidios (466 en el 2016), alcanzando una preocupante tasa de un 10,2 femicidios por cada 100.000 mujeres. (...) Esta cifra es un fuerte llamado de atención para sostener y profundizar los esfuerzos a nivel nacional para terminar con este flagelo. Además de las medidas concretas de prevención, atención, protección y reparación, otro desafío en este camino hacia la erradicación de la violencia lo constituye precisamente la disponibilidad de información” (CEPAL/OIG, 2017b).

La brecha existente no resta mérito a la vitalidad legislativa y la búsqueda de mecanismos en la región. El siguiente cuadro muestra los países que cuentan con leyes integrales de violencia.

Cuadro 5
América Latina (11 países): leyes integrales de violencia considerando las modalidades de violencia contempladas

	Doméstica	Institucional	Laboral	Obstétrica	Mediática	Contra los DRR	Acoso sexual	Patrimonial y económica	Simbólica
Argentina (2009)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2013)	x	x	x	a	x	x	x	x	x
Colombia (2008)	x		x					x	
El Salvador (2010)	x	x	x					x	x
Guatemala (2008)	x		x					x	
México (2007)	x	x	x					x	
Nicaragua (2012)	x	x	x					x	
Panamá (2013)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Paraguay (2016)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Perú (2015) ^b	x						x	x	
Venezuela (República Bolivariana de) (2007)	x	x	x	x	x		x	x	x

Fuente: N. Gherardi, "Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar", serie *Asuntos de Género*, Nº 141 (LC/L.4262), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2016, cuadro I.1, actualizado al 30 de octubre de 2017, sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, "Leyes de violencia" [en línea] <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>.

^a No se menciona expresamente la violencia obstétrica, pero se contempla la violencia "en los servicios de salud".

^b Perú aprobó una ley de carácter mixto, en tanto se refiere a diversas manifestaciones de violencia contra las mujeres, pero agregó también el tratamiento de violencias dirigidas "integrantes del grupo familiar".

b) Trata y explotación de la prostitución

Entre las peores situaciones de discriminación y pérdida de la autonomía personal de las mujeres es encontrarse en situación de trata tanto laboral como sexual, como de explotación de la prostitución. Ambas situaciones están mencionadas en el artículo 6 de la Convención CEDAW.

Si bien todos los países de la región han tomado medidas contra la trata y la explotación de la prostitución, el Comité mantiene sus preocupaciones respecto al conocimiento de ambas manifestaciones de discriminación a las mujeres, así como sobre la pobreza estadística al respecto. También se manifiesta sobre la eficacia de las leyes, medidas, políticas y coordinaciones adoptadas. Asimismo el Comité pone énfasis en la eficacia de las medidas, en la hasta ahora poco efectiva administración de justicia. Recomienda también el acceso al patrocinio jurídico gratuito y garantías de no expulsión del país a víctimas de trata y de explotación de la prostitución.

c) Salud reproductiva

El artículo 12 de la Convención CEDAW refiere al derecho a la salud e incluye el acceso a los servicios de planificación familiar. Ciertamente, el Comité presta gran atención tanto a la legislación como a las posibilidades reales de ejercicio de los derechos reproductivos. Ha sido el primer órgano de tratado en el mundo que hizo una recomendación sobre muerte materna prevenible (Caso Pimentel contra Brasil)⁹.

⁹ Véase Naciones Unidas (2011b).

Existe actualmente un consenso entre todos los órganos del tratado, tanto del Sistema de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, que la penalización total del aborto es contraria a los derechos humanos y todos ellos recomiendan la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en casos de riesgo de vida y salud de las mujeres, malformación severa del feto, violación e incesto.

Sin embargo, el Comité CEDAW no acepta el aborto como método de planificación familiar y pone énfasis en la educación sexual y el acceso a anticonceptivos. Es frecuente que manifieste preocupación por la falta de servicios de salud sexual y reproductiva suficientes, sobre todo en áreas rurales, lo que junto a los abortos inseguros en situación de ilegalidad se convierten en causa de muertes maternas prevenibles, que constituye un grave problema de la región.

d) Mujeres en situación de desventaja, y matrimonio y relaciones familiares

Hay dos artículos de la CEDAW fuertemente vinculados a la autonomía personal, el 14 sobre mujeres rurales, en el que el Comité aborda la situación de las mujeres en desventaja y el artículo 16 sobre matrimonio y relaciones familiares. En ese sentido, debe señalarse que en las relaciones familiares continúa estando el fundamento y la base de la discriminación hacia las mujeres. Así por ejemplo, existen aún países en la región en los cuales el hombre es el único administrador de los bienes de la sociedad conyugal e incluso de los bienes propios de la mujer. Además del régimen patrimonial del matrimonio y los efectos de la disolución, la división sexual del trabajo se socializa en el ámbito familiar y si bien es un ámbito muy importante para las mujeres, es también un lugar de riesgo por la más que frecuente violencia doméstica, intrafamiliar y feminicidios. En las áreas rurales y remotas no se cuenta con servicios básicos especialmente de policía, justicia y salud, lo que dificulta y hasta impide acceder a derechos establecidos en leyes nacionales.

3. Derechos vinculados a la autonomía económica

Los artículos 5 y 16 que abordan la división sexual del trabajo y las responsabilidades familiares, el artículo 10 (Educación), el 11 (Empleo), el 13 (eliminar discriminación contra la mujer en la vida económica y social) y el artículo 14 (mujeres rurales que incluye acceso a la tierra y a la participación) se vinculan de forma directa con la autonomía económica de las mujeres. Un primer comentario necesario es que el artículo 11 sobre empleo tiene un amplio desarrollo, por lo general, tanto de los Estados parte como de las organizaciones de la sociedad civil. El Comité cuenta entre sus integrantes con especialistas de alto nivel sobre este artículo. Todo lo contrario sucede con el artículo 13, que generalmente no tiene un buen desarrollo de información de los Estados Parte ni de las organizaciones de la sociedad civil y en ocasiones el propio Comité deja de tratar el problema ante la falta de información, aunque incorpore la necesidad de conocimiento al respecto en las recomendaciones al Estado parte.

El texto del artículo 13 de la Convención CEDAW es el siguiente:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- i) El derecho a prestaciones familiares;
- ii) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
- iii) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Revisando las Observaciones y Recomendaciones a lo referido al empleo se puede afirmar que, en términos generales, se cuenta en la región con leyes laborales igualitarias aunque en algunos casos no se legisla sobre la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Además se identifica una discriminación a las trabajadoras del servicio doméstico ya que en pocos casos, sus derechos están equiparados a los de las demás trabajadoras. También es preocupante la alta representación de mujeres en la economía no formal (trabajo doméstico, agrícola, cuentapropismo), sin seguridad social. Asimismo

el Comité ha manifestado reiteradamente la necesidad de mejor inspección y vigilancia del cumplimiento de las normas laborales. Especial preocupación ha manifestado el Comité con respecto al acoso sexual en los lugares de trabajo.

Las mujeres siguen enfrentando problemas importantes en el sistema educativo, donde no puede dejar de recordarse el abandono de los estudios por la alta tasa de embarazo adolescente. Además, un tema a trabajar es el paso del sistema educativo al sistema laboral, sobre el que en la región no se cuenta con suficientes datos. Otro desafío refiere a que las mujeres más educadas son probablemente las más discriminadas en el salario.

En la región, la desigualdad de acceso a la tenencia y la propiedad de la tierra por parte de las mujeres no enfrenta un problema legislativo, sino de hecho. En ese sentido, el Comité en base a la persistencia de la desventaja de las mujeres rurales para acceder a todos los derechos, ha aprobado recientemente su Recomendación general número 34 sobre los derechos de las mujeres rurales que incluye tanto el derecho a participar en el desarrollo, como el derecho a la tierra y al empleo agrícola en condiciones de igualdad.

Finalmente, en lo referente al cuidado y a la sobrecarga de trabajo reproductivo no remunerado el Comité lo incluye cuando dialoga sobre el artículo 16 de la Convención. Asimismo ha elaborado su Recomendación general número 29 sobre los efectos económicos del matrimonio y de su disolución. En el caso de los países estudiados es notable la reiteración de la preocupación por tener las mujeres solamente derecho a los bienes tangibles y no a los intangibles como las pensiones por ejemplo.

4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones

a) Representación política

El artículo 7 de la Convención trata la obligación de los Estados Parte de tomar todas las medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública y la garantía del derecho al voto en elecciones y referendos, así como ser electas. En el mismo artículo se dispone la garantía de participar en la formulación y ejecución de políticas públicas y ocupar funciones públicas en todos los campos, así como de participar en asociaciones y organizaciones no gubernamentales. En realidad, en los diálogos, el Comité se ocupa principalmente de la participación de las mujeres como electoras, como candidatas, como electas tanto en cargos unipersonales como colegiados, así como de su inserción en la alta gerencia pública en todos los niveles territoriales y sobre su integración al funcionariado público. Sobre estos temas informan los Estados, aunque no siempre sobre todos los niveles.

El artículo 8 trata sobre la obligación de los Estados Parte de garantizar la representación internacional de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres y de participar en la labor de las organizaciones internacionales. En el diálogo, algunos países presentan datos al respecto, sobre todo sobre las embajadas y misiones frente a organismos multilaterales. En menor medida se aborda la integración a delegaciones¹⁰.

b) Mecanismos nacionales

Este es una cuestión fundamental para el Comité CEDAW y en forma consistente dialoga y recomienda sobre la jerarquía del mecanismo y/o de su titular, además de su capacidad real de incidencia y el presupuesto del que dispone. También revisa otros mecanismos como los existentes en los poderes legislativo y judicial y también los de gobiernos subnacionales.

c) Organizaciones no gubernamentales

El Comité, de manera reiterada, señala la importancia de escuchar y de trabajar con las organizaciones no gubernamentales. En los casos en los que existen dificultades, explicita la relevancia de diálogo aún con aquellas que pueden ser críticas a los gobiernos. El párrafo c del artículo 7 obliga a los Estados a promover la organización autónoma de las mujeres.

¹⁰ Cabe señalar que feministas que integran el movimiento de derechos humanos han lanzado una campaña llamada GQUAL para la paridad entre hombres y mujeres en los organismos internacionales.

d) Medidas temporales especiales para acelerar la igualdad

Si bien el Comité continúa pidiendo mayores y mejores medidas temporales especiales para acelerar la igualdad sustantiva en la participación política y pública, fue migrando a que los mecanismos previstos en el artículo 4.1 de la Convención y la Recomendación general número 25, se apliquen por una parte, a grupos de mujeres en desventaja en la participación política y por otra parte, a la salud y el empleo principalmente, como herramienta de igualdad en el ámbito de la economía.

e) Ratificación del protocolo facultativo

Esta cuestión aborda el Comité y recomienda no solo la ratificación en caso de que el diálogo se dé con un país que no lo ha hecho, sino la difusión y el uso del instrumento en el caso de que lo haya ratificado el Estado parte y no se haya utilizado. El Protocolo Facultativo no crea nuevos derechos pero amplía el derecho de acceso a la justicia de las mujeres.

En América Latina no han ratificado Chile, Cuba, El Salvador, Honduras ni Nicaragua. Cabe señalar que los tres primeros han firmado el instrumento, pero no lo ratificaron hasta ahora. En el caso del Caribe inglés, francés y holandés lo han ratificado solamente Antigua y Barbuda, Belice y Saint Kitts y Nevis.

C. Oportunidad en un contexto adverso

Diversas instituciones del Sistema de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano consideran a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una oportunidad de mejorar la relación entre los seres humanos y el ambiente; disminuir desigualdades de todo tipo, y lograr la igualdad de género. Pero esa oportunidad se da no solo en tiempos de desaceleración de las economías, o de su crecimiento, sino también en tiempos de mayores dificultades para el financiamiento del desarrollo por parte de los países desarrollados. Uno de los nudos estructurales identificados en la Estrategia de Montevideo es la superación de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2017), lo que implica un compromiso sobre cómo producir más riqueza y cómo redistribuirla. Ello es clave para cumplir con los ODS, y en particular para el logro de la igualdad de género al 2030 (ODS 5).

Un punto clave de agenda es la revisión y reformulación de la transversalización de la igualdad de género en cada Estado, pensando tanto en la arquitectura, como en los procesos, es decir en las políticas y en las personas. El objetivo 5 de los ODS ha sido propuesto como objetivo transformador y no se debe olvidar que el logro del ODS 5 requiere que se lo incorpore a cada uno de los otros objetivos en la búsqueda de que nadie quede atrás. El párrafo 20 de la Agenda 2030 manda la transversalización de género en todos los ODS, incluso en aquellos que no tienen metas explícitas de igualdad. El documento de posición de la CEPAL *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* preparado para la XIII Conferencia Regional de la Mujer desarrolla esta idea y avanza en propuestas para su concreción (CEPAL, 2016).

Cabe destacar que la Estrategia de Montevideo ya está siendo utilizada por países de la región y adaptada a sus realidades nacionales. Una aplicación integral de la misma requiere cambios profundos en los Estados nacionales. En algunos campos, América Latina y el Caribe tiene ventajas frente a otras regiones, como por ejemplo, en la representación parlamentaria femenina, que es actualmente la más alta del mundo. Sin embargo, debe pensarse estratégicamente cómo trabajar esas ventajas comparativas, pues la historia muestra que no siempre se sostienen.

Es un gran reto, pues se plantea un gran salto para que en el 2030 se logre un empoderamiento para la igualdad, la autonomía y los derechos de todas las mujeres. Seguramente no se podrán transformar todos los campos de desigualdad de género. Por ejemplo, para superar la división sexual del trabajo no basta con institucionalizar las políticas de cuidado y sin embargo, posiblemente sea lo factible de aquí al 2030 y sería una importante transformación en las relaciones de género. El mayor desafío es incorporar la perspectiva de igualdad de género a la coordinación interestatal, y a los diálogos y pactos de todo tipo, en los planes de desarrollo y los planes de gobierno, y en toda la planificación y la gestión.

II. Derechos de las mujeres de América Latina y el Caribe según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW

En este capítulo se analizan las Recomendaciones y Observaciones del Comité CEDAW a los países de América Latina y el Caribe. En primer lugar, se aborda la subregión de México, América Central y el Caribe de habla hispana, que incluye a Costa Rica, Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. El segundo apartado analiza las recomendaciones para el Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa, que incluye a Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. Finalmente, se aborda la subregión de América del Sur que comprende a la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)¹¹.

Cabe señalar que el intercambio entre los gobiernos sobre el análisis de las Recomendaciones en las reuniones subregionales preparatorias a la Conferencia Regional constituyó un insumo fundamental para la elaboración participativa de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 y su aprobación en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer.

¹¹ Véanse las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW (Naciones Unidas, 2017b) [en línea] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW. En su análisis se constató importantes diferencias entre la versión en inglés aprobada por el Comité CEDAW y la traducción al español. En caso de dudas, se recomienda examinar la versión en inglés.

A. Derechos de las mujeres de México, América Central y el Caribe hispano, según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW

En esta subregión se incluye nueve países a los que se nombra seguidos del año en el que se mantuvo el diálogo constructivo con el Comité: Costa Rica (2011), Cuba (2013), El Salvador (2008), Guatemala (2009), Honduras (2007), México (2012), Nicaragua (2006), Panamá (2010) y la República Dominicana (2013).

1. Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres

a) Aspectos positivos

El Comité destaca que en todos los países ha habido avances normativos y de planificación y que se han aprobado políticas de igualdad y planes de acción en algunos de ellos. Señala específicamente las ocasiones en las que ha habido buen relacionamiento con la sociedad civil y si el Estado parte ratificó tratados de derechos humanos y de derechos de las mujeres, o algún tipo de convenio relevante para los derechos de las mujeres.

En el caso de México, el comité elogió que haya dado rango constitucional a los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado parte, incluida la Convención, así como la consagración del principio *pro personae*¹². Acogió con satisfacción que la República Dominicana haya establecido constitucionalmente el principio de no discriminación y la aplicación directa de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado parte.

El Comité felicita también la creación de mecanismos estatales que contribuyen a la igualdad de las mujeres, y el aumento de jerarquía y funciones como el Instituto Nacional de la Mujer de Panamá en el 2009; el fortalecimiento de la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena y la Coordinadora Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra la Mujer en Guatemala y en el caso de Honduras la creación de los juzgados especiales para casos de violencia en el hogar en dos ciudades, así como del Instituto Nacional de la Mujer, como mecanismo nacional para el adelanto de la mujer y de la Fiscalía de la Mujer.

Asimismo destaca positivamente la elección de mujeres a altos cargos. Por ejemplo, Costa Rica contaba con una mujer en la Presidencia de la República al tiempo del diálogo constructivo; Cuba contaba con una representación del 48,9% de mujeres en su Parlamento; México tenía en ese momento 36,46% de mujeres y Honduras había nombrado a 8 mujeres como integrantes de la Corte Suprema de Justicia, sobre un total de 15 magistrados y una mujer presidía el más alto órgano judicial.

En el caso de Costa Rica felicitó también por haber establecido la paridad y en el México, que haya establecido legalmente una proporción de 40:60. Es de hacer notar que posteriormente México estableció la paridad. Esto muestra que al tomar esta fuente, pueden darse situaciones en las cuales los países ya avanzaron con posterioridad al diálogo del Comité y por lo tanto, que ya hayan cumplido las recomendaciones o que simplemente hayan concertado un progreso en la aprobación de derechos.

Al tiempo del diálogo, Panamá había establecido una ley de Igualdad de Oportunidades y la mayor parte de los avances habían sido legislativos. Así por ejemplo cinco países aprobaron leyes contra la violencia hacia las mujeres o contra la violencia de género. Solo Costa Rica aprobó tres leyes al respecto, una contra la Violencia Doméstica, otra de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que fue modificada y una tercera Ley de Protección a Víctimas y Testigos. Por su parte, México adoptó

¹² El Comité CEDAW se refiere al principio *pro persona* en latín *pro personae*. Este principio de los derechos humanos, conocido también como *pro homine*, considera que la interpretación debe favorecer siempre al ser humano. Las discusiones actuales se preguntan si es solo al individuo o también a colectivos. En el caso de México, lo incorporó en el 2011 al artículo 1 de su Constitución expresando persona en plural: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la reglamentó, además de promulgar la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y de establecer un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Además, Guatemala aprobó la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, El Salvador la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, así como las enmiendas al Código Penal que tipifican como delito la trata de personas y el acoso sexual en el lugar de trabajo y Honduras sancionó la Ley contra la violencia doméstica y la reformó posteriormente.

El Comité CEDAW felicitó a dos países por aprobar leyes contra la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas: México y la República Dominicana. El Comité le reconoció a Nicaragua el establecimiento de la Coalición Nacional contra la Trata de Personas.

Cuba y México establecieron leyes y otras medidas para el empleo y la seguridad social que tienden a proteger la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo. Por su parte, la República Dominicana aprobó una ley sobre discapacidad que reconoce como titulares de derechos a las mujeres con discapacidad.

Todos los países han aprobado políticas de diverso tipo y alcance, por las que el Comité CEDAW les ha felicitado. Por ejemplo, Costa Rica aprobó la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género para 2007-2017 con Plan de acción quinquenal 2008-2012, la República Dominicana puso en vigencia el Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género, El Salvador aprobó una Política Nacional de la Mujer, 2005-2009, en el caso de Honduras además de la Política Nacional de la Mujer aprobó el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002-2007 y la política de equidad de género en el agro, 1999-2015 y Cuba adoptó un programa de educación de la sexualidad con enfoque de género y derechos sexuales en el plan de estudios del sistema nacional de educación.

Los países de la subregión han ratificado tratados internacionales como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificado por Cuba, México, la República Dominicana, Guatemala y Nicaragua. También el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, fue ratificado por Cuba, que también ratificó la Convención contra las desapariciones forzadas, al igual que México.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue ratificada por Cuba, México y la República Dominicana. Los dos últimos ratificaron también el Protocolo Facultativo de la mencionada Convención.

Otros tratados cuya ratificación fue señalada positivamente por el Comité CEDAW fueron el Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados (Cuba), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (la República Dominicana), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Las Convenciones de La Haya (Cuba), el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (México) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (número 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (la República Dominicana).

Con relación a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW, el Comité felicita a Panamá por su ratificación y expresó su beneplácito por la declaración de la delegación de Honduras de estar ultimando el proceso de ratificación de tan importante instrumento. Sin embargo, el diálogo se realizó en el año 2007 y hasta el 2017, Honduras seguía sin ratificar el Protocolo Facultativo.

b) Principio de igualdad

Como se ha señalado anteriormente, para el Comité CEDAW es relevante que se establezcan y definan los principios de igualdad y no discriminación a las mujeres en el sentido del artículo 1 de la Convención. En el caso de Costa Rica que utiliza los conceptos de igualdad y equidad le recomendó realizar un diálogo para aclarar la diferencia conceptual entre ambas ideas. El Comité agradece las

manifestaciones de voluntad de definir conceptos como la discriminación directa e indirecta en el caso de Cuba y más aún si el Estado parte incorpora al derecho interno la definición de discriminación como fue el caso de Panamá. Sin embargo, a este país le señala la necesidad de establecer mecanismos eficaces contra la prohibición de discriminar a las mujeres.

Ahora bien, en la subregión estudiada se encuentra también preocupación por la persistencia de formas jurídicas de discriminación como por ejemplo, a las mujeres haitianas en la República Dominicana. Este tema puede ser considerado como un nudo en el campo de los derechos humanos, pues el Estado parte no reconoce que haya discriminación. Sin embargo, hay coincidencia de que los hijos e hijas de mujeres haitianas que no tengan residencia legal en la República Dominicana no pueden adquirir la nacionalidad dominicana, aunque rija el principio de *ius soli*, es decir que quienes nacen en el país pueden tener la nacionalidad.

En el caso del mismo país, aunque se haya establecido la protección de la vida desde la concepción en la Constitución, el Estado parte aclaró que ello no implica la prohibición absoluta de la interrupción voluntaria del embarazo, pues en la revisión del Código Penal se incluyen causales de no penalización, como por razones de salud, pero dicha revisión fue considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional por cuestiones de procedimiento.

Aún cuando la armonización legislativa sea un tema importante para el Comité CEDAW, cobra especial importancia en casos de países federales y así lo expresó a México el único Estado parte federal de la subregión estudiada. El Comité pidió al gobierno que aliente tanto a su Poder Legislativo como a los poderes legislativos de los estados federados que adopten medidas para cumplir la Convención y las Observaciones y Recomendaciones. Así también recomendó que revise la falta de mecanismos efectivos de supervisión de cumplimiento de las leyes vigentes.

Ahora bien, tanto a Guatemala como a Honduras y Nicaragua el Comité recomendó la supresión de leyes que discriminan de forma directa a las mujeres. Por ejemplo, para el caso de Guatemala se refiere a los Códigos laboral, civil y penal y el Comité solicita realizar prioritarias reformas legislativas por ser incompatibles con la Convención y la propia Constitución del Estado parte. Los mismos códigos deben ser reformados en el caso de Honduras y el Comité le recomienda que emprenda una revisión general de la compatibilidad de la legislación nacional con la Convención y derogue las disposiciones discriminatorias. En tanto que a Nicaragua le instó que el gobierno colabore con el legislativo para promulgar la legislación pendiente, realizar un examen amplio de su legislación, eliminar discriminaciones y dotar de mecanismos para cumplir la Convención. Es frecuente también la reiteración de recomendaciones anteriores en este sentido¹³.

c) Estereotipos

A todos los países de la subregión estudiada, el Comité CEDAW ha hecho observaciones y recomendaciones sobre estereotipos, a excepción de México. En el caso de Costa Rica, luego de notar la adopción de medidas para eliminar roles tradicionales de género en diversos ámbitos, observa con preocupación la influencia de creencias religiosas y patrones culturales que impiden avances principalmente en el área de los derechos sexuales y los derechos reproductivos. En su recomendación el Comité indica al Estado parte dirigir acciones específicas hacia líderes religiosos y al funcionariado público.

En el caso de Cuba, a la par de elogiar el empeño del Estado contra actitudes patriarcales y estereotipos, considera que no hay suficiente información sobre esa labor, lo que pone en desventaja a las mujeres y no se sabe si son o no eficaces las medidas aplicadas, por lo que insta a la adopción sin demora de una estrategia contra los estereotipos que llevan a discriminar a las mujeres, que amplíe los programas de educación pública especialmente por estereotipos que afectan a mujeres rurales y afrodescendientes.

¹³ El Comité CEDAW utiliza la expresión de “El Comité reitera”, cuando ya ha realizado la recomendación en diálogos anteriores, por ejemplo, a México en 2006, 2002, 1998, 1990 o 1983; a Guatemala en 2006, 2002, o 1994; a El Salvador en 2004, 1992, 1986, a Honduras en 2007 y 1992, a Nicaragua en 2001, 1993, 1989, a Costa Rica en 2003, a Panamá en 1998 o 1985, a Cuba en 2006, 2000, 1996, 1983 y a la República Dominicana en 2004, 1998 o 1988. De todas maneras, lo más frecuente es que la reiteración se refiera a recomendaciones realizadas en alguno de los últimos diálogos.

Un punto de inflexión muestran las observaciones y recomendaciones a la República Dominicana, a la que se reconoce una serie de esfuerzos, pero manifiesta preocupación por el tipo de promoción turística que muestran a las mujeres como objetos sexuales y especialmente por la situación de las mujeres haitianas o de origen haitiano. Incluye también recomendaciones referidas a la división sexual del trabajo.

En el caso de Guatemala a la par de manifestar preocupación por la cultura patriarcal y la persistencia de la división sexual del trabajo, el Comité aborda la discriminación múltiple, debida tanto al origen étnico como a la sexualidad. Le insta a que realice un trabajo integral de eliminación de estereotipos. Es similar con El Salvador al que insta a desarrollar amplios programas y cambio de roles en la familia¹⁴, y así como a no justificar formas de violencia contra las mujeres.

En todos los casos el Comité insiste a que se trabaje con los medios de comunicación para el cambio de estereotipos.

d) Estadísticas

Un problema generalizado en las Observaciones y Recomendaciones del Comité CEDAW a los países de la subregión, con excepción de México y Costa Rica ha sido la recogida, el análisis y la difusión de datos desagregados por sexo, edad, raza, etnia, ubicación geográfica y contexto socioeconómico. En realidad el mayor problema es que aunque los países cuenten con datos, ya que en muchos casos informan en el diálogo que los tienen, no logran unir datos estadísticos con derechos de las mujeres. Es por eso que el Comité exhortó a los Estados Parte a usar indicadores mensurables para evaluar el avance hacia la igualdad sustantiva en todos los ámbitos que abarca la Convención y específicamente ha llamado la atención hacia su Recomendación general número 9.

En los casos de México, Cuba y Costa Rica hubo recomendaciones de producción y procesamiento de datos, por ejemplo, en el caso de México para informar sobre denuncias, procesamientos y resultados de juicios vinculados a violencia de género y en el de Cuba y Costa Rica, visibilización de datos sobre mujeres afrodescendientes, indígenas, discapacitadas y lesbianas. Esto se debe a que el Comité no puede considerar que existan los datos los Estados Parte no los presentan, a pesar de que en el diálogo el experto en estadística de Cuba que participó expresó que cuentan con esos datos. El Comité observó que Costa Rica había presentado ciertos datos contradictorios en educación. La diferencia es que se trata de observaciones puntuales en ciertos artículos mientras que en los demás casos es una recomendación más amplia.

2. Derechos vinculados a la autonomía física

a) Violencia

En todos los países de la subregión, existen formas graves de violencia contra las mujeres, violencia familiar, sexual, comunitaria, política y diversas formas de violencia de género, pero la dimensión de la violencia en México, Honduras, El Salvador y Guatemala alcanza altísimos niveles y gran parte de las Observaciones y Recomendaciones del Comité se concentran en este problema.

Todos los países cuentan con leyes en contra de la violencia hacia las mujeres, pero según el Comité CEDAW el machismo, los estereotipos de los propios operadores de justicia, la ineeficacia de las medidas de protección y de prevención y la falta de justicia conspiran en contra de la eficacia y la eficiencia de las medidas. A eso se deben sumar problemas como el crimen organizado y las mafias sociales como las maras. Es de hacer notar que gracias a haber realizado la consulta durante la

¹⁴ En el párrafo 22 de las Observaciones Finales a El Salvador del año 2008 dice que el Comité insta al Estado parte a poner más empeño en la formulación y aplicación de amplios programas de divulgación para fomentar una mejor comprensión y apoyo de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los estratos de la sociedad. Dichas medidas deben estar dirigidas a modificar las actitudes estereotípicas y normas culturales sobre las responsabilidades y funciones del hombre y la mujer en la familia, el lugar de trabajo y la sociedad, de conformidad con el apartado f) del artículo 2 y el apartado a) del artículo 5 de la Convención, y a promover el apoyo de la sociedad a la igualdad entre hombres y mujeres. El Comité también insta al Estado parte a que adopte una estrategia general para la eliminación de los estereotipos sexistas, en particular mediante la inclusión de objetivos de concienciación en los programas escolares, la capacitación de maestros y la sensibilización de los medios de comunicación y el público en general, incluida la adopción de medidas destinadas concretamente a los hombres y los jóvenes (Naciones Unidas, 2008”).

elaboración de la Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, el Comité CEDAW consideró al crimen organizado y la violencia política además de los beligerantes, incluidos por el derecho humanitario.

A partir de esto se destaca que el abordaje para la erradicación de la violencia hacia las mujeres supone estrategias diferenciadas por parte de México, Honduras, El Salvador y Guatemala que tienen un alto nivel de violencia social y delincuencial. Para los casos de Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba y la República Dominicana, si bien tienen graves problemas de violencia de género, no están en un contexto violento generalizado. De todas maneras, es necesario señalar que en países como México, también varía considerablemente el nivel de violencia social y del crimen organizado en los distintos estados federados.

b) Trata y explotación de la prostitución

Todos los países de la subregión han tomado medidas contra la trata y la explotación de la prostitución. En algunos casos se han dado visas a mujeres extranjeras víctimas de trata, pero en el caso de Costa Rica dichas visas son temporales y el Estado parte no cuenta con suficiente recursos humanos ni financieros, y tampoco con suficientes datos sobre estos delitos. Al mismo tiempo el Comité constató un bajo nivel de condenas por estos delitos. En el caso Cuba no se reconoce que exista explotación de la prostitución, ni datos estadísticos sobre la trata. El Comité ha recomendado la realización de estudios y encuestas al respecto.

En el párrafo 27 de las Observaciones Finales a la República Dominicana recomendó: a) Que intensifique sus esfuerzos por ofrecer protección, vías de recurso y reparación a las mujeres víctimas de la trata de personas y de la explotación sexual, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales; b) Que incluya en su estrategia de lucha contra la trata medidas para prestar asesoramiento letrado a las mujeres, incluidas las de origen haitiano, y reforzar la vigilancia y la imposición de sanciones a los miembros de las fuerzas de seguridad involucrados en casos de trata; c) Que准备 un sistema general para recopilar datos desglosados por sexo acerca del tráfico y la trata de personas; d) Que se asegure de que los responsables de la trata y del tráfico ilícito sean enjuiciados y debidamente castigados, impartiendo una formación sistemática a los jueces, fiscales y otros funcionarios encargados de aplicar la ley para la investigación y asignación de casos de trata y tráfico ilícito de personas, y aumente el número de refugios para las mujeres víctimas de la trata; e) Que desarrolle acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales con los países de origen y de destino; f) Que aborde las causas básicas de la prostitución de las mujeres y las niñas para eliminar su vulnerabilidad a la explotación sexual y garantice su rehabilitación y reintegración social.

Panamá había cumplido con recomendaciones anteriores en el sentido de la producción de conocimientos sobre la problemática. En este caso la preocupación del Comité radica en que el gran número de mujeres y niñas víctimas no se corresponde con el número muy reducido de responsables enjuiciados y sancionados. Se señala la preocupación de la falta de datos actualizados y desagregados para los casos de Panamá, Guatemala y El Salvador.

c) Salud reproductiva

En la subregión, las mujeres tienen prohibición absoluta de abortar en Nicaragua, el Salvador, Honduras y la República Dominicana¹⁵, lo que va en contra de un estándar tanto del Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. El Comité CEDAW ha recomendado que se despenalice por causales de riesgo de vida, salud de la mujer, malformación fetal grave, violación sexual e incesto. Al mismo tiempo, el Comité ha señalado en anteriores Observaciones a Cuba que no acepta el aborto como método de planificación familiar. En el último diálogo constató el avance en el acceso a métodos anticonceptivos en el Estado parte pero la alta tasa de aborto adolescente (desde 12 años) fue señalada como preocupación y un problema en la educación sexual y el acceso a anticonceptivos.

¹⁵ El gobierno de la República Dominicana hizo un esfuerzo para cumplir la recomendación del Comité y logró que un proyecto que despenalizaba el aborto por las causales señaladas, fuese sancionado por el Legislativo y promulgado por el Ejecutivo. Sin embargo, a finales del 2015, el Tribunal Constitucional consideró que la ley que despenalizaba el aborto por motivos de salud y violencia era inconstitucional.

Ante la prohibición de la fertilización in vitro en Costa Rica, el Comité CEDAW recomendó a este Estado parte en el párrafo 33 b) de las Observaciones Finales que considerara la posibilidad de levantar la prohibición de la fecundación in vitro y adoptara medidas legislativas orientadas a facilitar y ampliar el derecho de las mujeres a decidir de manera libre y responsable el número de sus hijos, de conformidad con el apartado e) del artículo 16 de la Convención; y asegure el acceso a los servicios de reproducción asistida, incluyendo la fecundación in vitro, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con su sentencia Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica (CIDH, 2012), dispuso que el Estado debía levantar la prohibición y hacer accesible el procedimiento. El Estado parte cumplió la sentencia mediante un decreto del Poder Ejecutivo. En el año 2017 se produjo el primer nacimiento por fertilización in vitro.

3. Derechos vinculados a la autonomía económica

Respecto al empleo, el Comité instó a Costa Rica que adopte medidas para una mejor aplicación de su legislación laboral, hacer frente a las diferencias salariales y alentar a las mujeres para trabajar en sectores no tradicionales. Asimismo el Comité recomienda la adopción de medidas para contar con guardería para que las mujeres puedan equilibrar sus responsabilidades laborales con las familiares y pidió que el Estado parte redoble esfuerzos para la adecuada protección de mujeres migrantes y refugiadas. Invitó también a Costa Rica a que ratifique el Convenio 189 de la OIT y que asegure que las mujeres que denuncian hostigamiento sexual en sus puestos de trabajo no serán despedidas y que los hostigadores sean enjuiciados. A Cuba le recomendó que si bien su legislación garantiza la igualdad en el empleo, no tiene disposiciones sobre igualdad de remuneración ni sobre acoso sexual y que debe mejorar su normativa. Indicó también que a pesar de que se abrió la posibilidad de denunciar la discriminación en los lugares de trabajo, nunca hubo una denuncia. Asimismo le recomendó alentar a que los hombres tomen licencia de paternidad, pues pocos lo hacen. Le pidió también que mejore las estadísticas desglosadas por sexo.

En el caso de la República Dominicana recomendó la creación de oportunidades de empleo para mujeres en la economía estructurada y no estructurada, que adopte medidas para inserción en el mercado laboral no tradicional, así como que ofrezca recursos eficaces contra el acoso sexual, que prohíba las pruebas de embarazo y de VIH como requisito para el empleo. También llama al Estado parte a que desarrolle mecanismos de denuncia de discriminaciones en el empleo a mujeres embarazadas, así como una mejor vigilancia a las condiciones de las trabajadoras domésticas que avance en medidas de conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares, así como que promueva una mayor participación masculina en el cuidado y las tareas domésticas. Finalmente, que supervise las condiciones en las plantaciones de caña de azúcar para prevenir el trabajo forzoso de las mujeres. A Panamá recomendó adoptar medidas contra la discriminación en el empleo y la segregación ocupacional, incluyendo la aplicación de medidas para garantizar igualdad salarial por trabajo de igual valor. En este caso solicitó, para el siguiente informe, datos desglosados por sexo sobre trabajo infantil, salarios, pensiones y derechos de seguridad social, así como la adopción de medidas eficaces para combatir el acoso sexual y garantizar los derechos por maternidad.

A Guatemala le recomendó la adopción de medidas temporales especiales para subsanar la desventaja de las mujeres en el mercado laboral, y medidas que garanticen el acceso a la seguridad social a las trabajadoras domésticas, rurales, en la maquila y a las del sector no estructurado de la economía. Instó a redoblar esfuerzos para erradicar el trabajo infantil. Al mismo tiempo recomendó que el Estado impulse medidas para el acceso de las mujeres a la propiedad y la tenencia de la tierra y el crédito.

A El Salvador le instó que tome medidas, incluso especiales de carácter temporal para subsanar la condición de desventaja de las mujeres en el mercado laboral, superar la segregación ocupacional y eliminar la desigualdad en las remuneraciones. Asimismo, solicitó al Estado parte que refuerce la labor de las instancias de vigilancia sobre discriminación laboral y se sancione a las industrias que infrinjan los derechos de las mujeres. Instó también a erradicar el trabajo infantil y apoyar la educación de las niñas, a reforzar iniciativas para el empoderamiento económico de las mujeres y la vigilancia de los efectos de las políticas sociales y económicas en las mujeres.

4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones

a) Representación política

Aún cuando los informes y las Observaciones Finales no cuentan generalmente con datos sobre todos los niveles de gobierno, especialmente de los locales, es notable que actualmente de los siete países que tienen leyes de representación paritaria, cinco se encuentran en esta subregión: México, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Honduras. En este último caso, la ley ordena que en el 2016 el órgano electoral establezca la reglamentación de la paridad. Este proceso está en curso, pareciera ser que se incluirá el 50% de candidaturas femeninas en la legislación electoral pero hay dificultades en la aceptación de la alternancia. Las disposiciones de la ley panameña también son débiles ya que el 50% es solamente para las listas que se presentan en las internas o primarias partidarias y no para las listas que se presentan en las elecciones propiamente, además de contener una cláusula que permite eximir de la obligación al partido político en el caso que la Secretaría de la Mujer diga que no hay mujeres que quieran ser candidatas.

Costa Rica y México están en plena tarea de incorporar a la paridad vertical, es decir, a las listas cebra o cremallera, la paridad horizontal, ese magnífico aporte boliviano a la igualdad y a los sistemas electorales: 50% de cada sexo en las candidaturas de cada partido tanto para el encabezamiento de listas, como para los cargos uninominales y unipersonales. Junto con Cuba y Nicaragua, México ya sobrepasa el 40% de mujeres en la Cámara Baja.

Para América Latina la representación parlamentaria en la mayoría de los países se ubica entre el 15% y el 30% y también en la subregión, pero Guatemala está por debajo de esa representación media y lamentablemente en marzo de 2016 el Congreso rechazó paridad en la representación en ese país.

Se puede notar que se hizo referencia a recomendaciones del Comité CEDAW y se debe a dos motivos, la extraordinaria dinámica en este campo en la subregión y el hecho de contar con un estudio sobre la representación política en los 19 países de la región con datos hasta octubre de 2015.

Respecto a Costa Rica la preocupación del Comité radicaba por una parte en la no aplicación de la cuota a los cargos electivos con sistema de mayoría en los que están los cargos ejecutivos. Eso será superado gracias a que la Sentencia del Tribunal Constitucional de Costa Rica fue acogida por el Supremo Tribunal Electoral. Pero también le preocupaba y recomendaba el desarrollo de medidas temporales especiales que garanticen la participación política de mujeres en desventaja como las afrocostarricenses, indígenas y discapacitadas.

También felicitó a Cuba el Comité, pero le preocupa que la casi paridad parlamentaria no esté asegurada por ley y la insuficiente representación de mujeres en la economía y también la falta de mecanismos para asegurar la participación de mujeres de sectores en desventaja (mujeres con discapacidad, afrocubanas y rurales).

De las recomendaciones a México merece la pena rescatar la necesidad de armonización en los diferentes niveles de gobierno, la urgencia de eliminar obstáculos para la participación de las mujeres indígenas, incluso en sus comunidades, y que se asegure que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar el 2% de los fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres, en particular las mujeres indígenas en el plano municipal.

El cambio en Nicaragua es notable, aunque los estereotipos seguramente continúan, se ha elevado la representación femenina en cargos decisarios. Después de superar el 40% de mujeres en el Poder Legislativo, Nicaragua adoptó la paridad en la representación. Su último diálogo con el Comité fue en el año 2006.

Finalmente, en los casos de Honduras y de la República Dominicana, considera insuficiente la representación política (siempre lo señala el Comité si es debajo del 30%) y la necesidad de adopción de medidas.

En síntesis con la excepción de Guatemala, probablemente la representación política sea el ámbito en el que es posible aspirar a alcanzar la igualdad sustantiva para el 2030. En ese sentido es auspicioso que los gobiernos de la región se hayan comprometido en la Estrategia de Montevideo a promover las democracias paritarias como un pilar para alcanzar la igualdad en el 2030.

b) Mecanismos nacionales

En forma consistente el Comité atiende la jerarquía del mecanismo y/o de su titular, además de su capacidad real de incidencia y el presupuesto del que dispone. Es la principal preocupación sobre el Salvador, Nicaragua y la República Dominicana ha sido tanto la jerarquía del mecanismo nacional, su real capacidad de incidencia y el bajo presupuesto del que disponen. En el caso de Panamá se agrega la preocupación por falta de coordinación entre instituciones responsables de la igualdad de las mujeres, y sucede lo mismo con Guatemala aunque su mecanismo tenga mayor jerarquía. En el de Honduras el bajísimo presupuesto es el principal motivo de preocupación del Comité CEDAW.

En el caso de Costa Rica se mostró cumplimiento de las recomendaciones del Comité. La titular el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) había perdido su rango de ministra, seguramente no influyó solamente la recomendación del Comité CEDAW pero ese rango le fue restituido a la titular del mecanismo nacional. En el caso de Cuba el Comité le recomendó en el párrafo 17 de las Observaciones Finales, que: a) Establezca un mecanismo gubernamental para el adelanto de la mujer e impulse la coordinación entre la Federación de Mujeres Cubanas y los organismos estatales, en particular proporcionando suficientes recursos humanos y financieros; b) Emplee la Convención como marco jurídico para la elaboración de un plan de acción nacional amplio dirigido a promover la igualdad de género e implante mecanismos de seguimiento para evaluar periódicamente los progresos realizados en la consecución de los objetivos fijados.

c) Organizaciones no gubernamentales

El Comité reiteró en todos los casos la importancia de escuchar y de trabajar con las organizaciones no gubernamentales, aún con aquellas que pueden ser críticas a los gobiernos. En realidad el mismo artículo 7 obliga a los Estados a promover la organización autónoma de las mujeres.

d) Medidas temporales especiales para acelerar la igualdad

Si bien el Comité continúa pidiendo mayores y mejores medidas temporales especiales para acelerar la igualdad sustantiva en la participación política y pública, fue migrando a que los mecanismos previstos en el artículo 4.1 de la Convención y la Recomendación general número 25, se apliquen por una parte, a grupos de mujeres en desventaja en la participación política y por otra parte, a la salud y el empleo principalmente, como alternativa de igualdad en la economía.

e) Ratificación del protocolo facultativo

De los nueve países de la subregión, cuatro de ellos no han ratificado este importante instrumento de acceso a la justicia, este es el caso de Cuba, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Cabe señalar que Cuba y El Salvador han firmado el instrumento, pero no han ratificado todavía. En todos esos casos, el Comité instó a la ratificación del instrumento.

B. Derechos de las mujeres en el Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW

En esta subregión se incluye a catorce países a los que se nombra seguidos del año en el que se mantuvo el diálogo constructivo con el Comité: Antigua y Barbuda (1997), Bahamas (2012), Barbados (2002), Belice (2007), Dominica (2009), Granada (2012), Guyana (2012), Haití (2009 y 2016)¹⁶, Jamaica (2012), Saint Kitts y Nevis (2002), Santa Lucía (2006), San Vicente y las Granadinas (2015), Suriname (2007) y Trinidad y Tabago (2002 y 2016)¹⁷.

¹⁶ En la etapa final de este estudio se pudo acceder a las Observaciones Finales de febrero de 2016, por esta razón para el caso de Haití se tienen en cuenta dos Observaciones Finales.

¹⁷ En julio de 2016 se produjo el último diálogo entre Trinidad y Tabago y el Comité CEDAW. Se incluyen en este caso tanto las Observaciones finales de 2002 que ya habían sido procesadas como las del 2016. Se debe señalar que estuvo previsto el diálogo Barbuda para octubre de 2016 (sin informe) pero no se realizó y está previsto el diálogo con Barbados para julio de 2017.

1. Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres

a) Aspectos positivos

Antigua y Barbuda: El Comité manifestó su beneplácito por la ratificación sin reservas de la Convención y agradeció el informe, así como la exposición en el diálogo y la presentación de adiciones. Se observa voluntad política a favor del adelanto de la mujer, se destaca el establecimiento de la Oficina de la Mujer poco después de la independencia y su elevación de rango a Dirección de Asuntos de la Mujer. El Comité recibió con satisfacción la intención de elevar la oficina a ministerio, cuando se nombrase a una mujer a un cargo electivo. El Comité felicitó la aprobación de la Ley sobre Igualdad de Oportunidades, la Ley sobre el Divorcio y la Ley de Delitos Sexuales. Manifestó también que esperaba ver los resultados de la aprobación de los proyectos de ley sobre igualdad de remuneración y sobre violencia en el hogar.

Felicitó al Estado parte por las medidas adoptadas para reducir efectivamente la tasa de natalidad, la introducción de sistemas de administración en que se tiene en cuenta la problemática de la mujer y del servicio de atención directa de casos de violencia en el hogar y servicios de apoyo conexos, así como las medidas para abordar el problema de los embarazos de las adolescentes. Finalmente, aplaudió la determinación del Presidente de abordar el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres en la participación en el poder de adopción de decisiones.

Las Bahamas: El Comité felicitó la presentación del informe inicial e informes periódicos primero a cuarto combinados y su quinto informe periódico, aunque sin referencias a las recomendaciones generales del Comité ni a determinados datos desglosados por sexo. De todas formas, el Comité congratuló el Estado parte por el retiro de la reserva al artículo 16 h) de la Convención. Encomió los esfuerzos para promover el empoderamiento de la mujer y luchar contra la discriminación basada en el sexo, así como la aprobación de las siguientes leyes: a) Ley de educación de 1962 y su enmienda de 1996, que disponen el acceso universal y en condiciones de igualdad a la educación; b) Ley sobre delitos sexuales y violencia en el hogar de 1991; c) Ley de empleo de 2001; d) Ley sobre la herencia de 2002, que establece la igualdad entre hombres y mujeres en lo que se refiere al derecho a heredar; e) Ley sobre violencia en el hogar (órdenes de protección) de 2007; f) Ley de prevención y supresión de la trata de personas de 2008.

El Comité tomó nota con agrado de la existencia de la Oficina de Asuntos de la Mujer y de diversas iniciativas para combatir la violencia contra la mujer, incluida la campaña puesta en marcha en 2012 por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social con el título “La violencia en el hogar es asunto de todos” y observó con satisfacción haya ratificado los siguientes instrumentos: a) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; c) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; d) Convención sobre los Derechos del Niño.

Barbados: El Comité celebró la legislación que promueve y protege los derechos de la mujer, como la Ley de reforma del registro de domicilio, la Ley de violencia doméstica (o de órdenes de amparo), la Ley de cambio de nombre y la Ley de pensiones alimenticias, en la que se reconoce que las mujeres que pertenezcan a parejas que hayan convivido durante cinco años o más como marido y mujer tienen el mismo derecho que las casadas a recibir pensiones familiares.

Encomió al Estado parte por proporcionar enseñanza gratuita, materiales y libros a estudiantes de escasos recursos y principalmente a niñas. Con satisfacción observó que la tasa de alfabetización de mujeres es de 97%. El Comité felicitó porque alcanzó tasa cero de mortalidad materna. Sus felicitaciones se extendieron a que el Estado parte considera la atención sanitaria como derecho fundamental y la extensión de servicios a toda la población y especialmente por el programa de salud materno infantil, que permite seguir la evolución de los embarazos.

Belize: El Comité encomió al Estado parte por sus disposiciones para mejorar la aplicación de la Convención entre otras, la Política Nacional de Género, el Programa de la Mujer 2003-2008, y el nombramiento de Funcionarios de Desarrollo de la Mujer en cada distrito. Felicitó por el proceso de

reforma legislativa que incluye la modificación de la Constitución para garantizar la igualdad entre los géneros, y las enmiendas del Código Penal, la Ley sobre las pruebas, la Ley del Consejo de Salarios, la Ley de protección de las personas casadas, la Ley del Tribunal Supremo y la Ley sobre administración de herencias. El Comité acogió complacido la promulgación de nuevas leyes, entre otras, la Ley sobre la violencia en el hogar de 2007, con efecto a partir de julio de 2007, y la Ley sobre la trata de personas (prohibición) de 2003.

El Comité manifestó satisfacción por los objetivos fijados en el Programa de la Mujer 2003-2008, para aumentar al 30% el número de mujeres miembros del Consejo de Ministros, el Senado y las Juntas del sector público, y del objetivo del Programa de Desarrollo Rural de Belice de aumentar en un 30% el número de mujeres y de jóvenes que participan en los planes y proyectos de desarrollo.

Granada: El Comité apreció los esfuerzos del Estado parte para eliminar la discriminación contra la mujer a pesar de los problemas originados en normas tradicionales y culturales, así como por la pobreza y otras dificultades económicas. Felicitó las medidas legislativas aprobadas: a) La Ley contra la violencia doméstica (2010) y el Protocolo nacional contra la violencia doméstica y los abusos sexuales (2011); b) La Ley de la infancia (protección y adopción) (2010), que tipifica la violencia sexual contra un niño como una forma de maltrato infantil; y c) La Ley de empleo (art. 26, 1999) y la Ley de enseñanza (2002, art. III, 27), que prohíben la discriminación por razón del sexo.

El Comité celebró la adhesión a los siguientes instrumentos de derechos humanos: a) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; b) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; c) El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 (Protocolo de Palermo); d) La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); y e) Los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de niños en los conflictos armados y la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Guyana: El Comité celebró las reformas legislativas llevadas a cabo y las medidas legislativas adoptadas: a) La Ley de amerindios; b) La Ley (de enmienda) de prevención del delito; c) La Ley de protección de la infancia y la Ley del organismo de atención y protección de la infancia; d) La Ley sobre delitos sexuales; e) La Ley sobre personas con discapacidad (2010).

Manifestó también su satisfacción por la adhesión o ratificación de: a) La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; b) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; c) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Haití: El Comité encomió al Estado parte por la afirmación de su compromiso y voluntad política de eliminar la discriminación contra la mujer. En particular, reconoció el enfoque interministerial adoptado para la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas y los planes relativos a la igualdad de género, mediante, entre otras cosas, el establecimiento de la Dirección técnica encargada de la incorporación de la perspectiva de género, la firma de protocolos de cooperación con otros ministerios y la creación de centros de coordinación de cuestiones de género en cada ministerio.

El Comité observó con reconocimiento los esfuerzos para revisar las leyes existentes que discriminan a la mujer y redactar nuevas leyes, tales como los proyectos de ley sobre el reconocimiento de las uniones consensuales, las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas y la filiación y la paternidad responsable. De la misma manera reconoció que los informes periódicos inicial a séptimo combinados fueron preparados en un proceso participativo que contó con la asistencia técnica de órganos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales y culminó con un taller de validación presidido por el Primer Ministro, lo mismo respecto a la colaboración con organizaciones no gubernamentales y la declaración del Estado parte en que expresa su intención de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención.

Jamaica: El Comité felicitó por la designación de Portia Simpson Miller, para ocupar el puesto de Primera Ministra, así como de cuatro ministras del Gabinete y reconoció el aumento a 25% de mujeres en el Parlamento y de 10 a 19, el número de mujeres jefas de misión en el Servicio Exterior. Celebró también las medidas legislativas para eliminar la discriminación contra la mujer: a) La Carta de Derechos y Libertades Fundamentales (Ley de Enmienda Constitucional), que establece el derecho a la no discriminación en varios ámbitos; b) La Ley de Delitos Sexuales, la Ley de Prevención de la Pornografía Infantil (2010), la Ley de Delitos Cibernéticos y la Ley de Lucha contra la Trata de Personas (Prevención, Represión y Sanción), c) La Orden sobre el Salario Mínimo Nacional (Enmienda), que pretende mejorar la situación financiera de las mujeres.

El Comité celebró la adhesión a los siguientes tratados internacionales de derechos humanos: a) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; b) La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; c) La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en 2007. El comité congratuló también iniciativas normativas adoptadas como: el Programa de emergencia sobre el empleo de Jamaica, la Política nacional de igualdad de género, el Plan de Desarrollo Nacional: Visión Jamaica 2030, el Marco estratégico para la maternidad segura en la familia (2007-2011) y el Marco estratégico para el Programa de planificación familiar (2006-2010). Reconoció también el logro del acceso universal a la educación primaria y secundaria inferior, y celebra la alta tasa de alfabetización entre las niñas y el alto porcentaje de ellas que entra en la universidad.

Saint Kitts y Nevis: El Comité elogió al Estado por su compromiso y voluntad de implementar los principios de igualdad de género reconocidos en la convención y el liderazgo ejercido en la región. Encomió los mecanismos nacionales de carácter innovador instaurados para asegurar que mujeres y hombres disfruten de iguales derechos y el progreso de las mujeres. Felicitó los logros alcanzados en su política de salud, en particular, por la reducción de la tasa de mortalidad materna y por los programas de atención después del parto. Elogió los progresos alcanzados en el campo educativo, ya que ha aumentado el número de mujeres matriculadas excepto en las escuelas primarias.

El Comité observó con beneplácito el gran éxito en socializar la igualdad de género en los medios de comunicación a través de una estrecha colaboración con el Ministerio de Asuntos de Género, especialmente la prohibición contenida en la Ley de Reforma Legal (*Law Reform Act*) de informar o difundir determinados temas que pudieran identificar a los acusados de delitos sexuales. Elogió el establecimiento de un código de ética y normas (*Code of Ethics and Standards*) dentro del Código del Trabajo y observó la afirmación de que uno de los factores que más han obstaculizado la plena aplicación de la Convención en Saint Kitts y Nevis han sido los huracanes que frecuentemente azotan dicho país y que en 1998 destruyeron un 85% de las viviendas.

Santa Lucía: El Comité encomió al Estado parte por haber ratificado la Convención sin reservas y le manifiesta su reconocimiento por el informe inicial y los informes segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto combinados y la inclusión de datos desglosados por sexo, aunque lamentó que se hayan presentado con retraso y que no hagan referencia a las recomendaciones generales del Comité. Felicitó por haber comenzado un proceso de revisión de la Constitución, que incluye asimismo la revisión de otras leyes, como el Código Civil y la Ley sobre la ciudadanía, así como la entrada en vigor del Código Penal No. 9, que comprende nuevas disposiciones sobre los delitos sexuales y que permite actualmente el aborto en determinadas circunstancias, y de la Ley de 1994 sobre la violencia en el hogar.

Encomió también las iniciativas en el ámbito de la enseñanza, en concreto el plan dirigido a alcanzar el objetivo de ofrecer una enseñanza secundaria universal al comienzo del año lectivo 2006/2007, como dispone la Ley de educación de 1999. El Comité acogió con beneplácito un programa global de reforma del sector de la salud, que incluye la institucionalización de la atención médica universal. También acogió con satisfacción la introducción de un programa amplio de educación en materia de salud y para la vida en familia en todas las escuelas primarias y secundarias.

San Vicente y las Granadinas: El Comité agradeció que el Estado parte haya presentado, aunque con un retraso considerable, sus informes periódicos cuarto a octavo combinados. Celebró el progreso logrado desde su examen, en 1997, en lo relativo a las reformas legislativas, en particular la aprobación de las leyes siguientes: a) La Ley contra la Violencia Doméstica, que prohíbe la violencia doméstica y ofrece mayor protección a las mujeres y las niñas; b) La Ley de Empleo de las Mujeres, los Jóvenes y los Niños; c) La Ley de Protección del Empleo, que prohíbe expresamente que el empleador prescinda de los servicios del empleado por razones de sexo, estado civil, embarazo, ausencia razonable del trabajo debido a emergencias o responsabilidades familiares o ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad.

Acogió con beneplácito la aprobación en 2015 de un plan de acción nacional sobre la violencia por razón de género, que ofrece un amplio marco normativo para prevenir y combatir esa forma de violencia en el Estado parte. Celebró la ratificación o adhesión a: a) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; b) La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos; c) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo; d) La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; e) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; f) La Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, en 1999, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; g) El Estatuto de Roma de la Corte Penal International; h) La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Suriname: El Comité elogió la ratificación de la Convención sin reservas, la presentación del informe inicial y segundo combinados pese a la escasez de datos actualizados y manifestó como positivo el anuncio de presentación en fecha de su próximo informe incluyendo respuestas pendientes en el diálogo y que anuncie la adopción de medidas para ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención. Felicitó que las organizaciones no gubernamentales hayan colaborado con el informe y el reconocimiento de la importancia de esas organizaciones que se trabajan a favor de los derechos de la mujer y la igualdad de género.

Celebró la aprobación y desarrollo del Plan integral sobre el género, con base en la Plataforma de Acción de Beijing y el Plan de Acción posterior a Beijing de la Comunidad del Caribe y reconoció la aplicación del sistema de gestión para cuestiones de género para coordinar el mencionado Plan. El Comité encomió el nombramiento de una Comisión sobre legislación relativa al género encargada de elaborar legislación que tenga en cuenta las diferencias de género y felicitó al Estado por su apoyo a una perspectiva de desarrollo basada en los derechos humanos y congratuló al Estado parte por el Proyecto de educación en derechos humanos. El Comité espera que la difusión de información acerca de la Convención forme parte de ese proyecto y felicitó la promoción internacional de los derechos de las mujeres de edad. El Comité felicitó finalmente al Estado parte por las medidas adoptadas para combatir, castigar y erradicar la violencia contra la mujer, en particular en el hogar.

Trinidad y Tabago: El Comité agradeció la presentación de los informes periódicos cuarto a séptimo combinados. Señaló que el diálogo se celebró por videoconferencia debido a limitaciones financieras del Estado parte y encomió el alto nivel de la delegación. Acogió con satisfacción la aprobación de las siguientes leyes: a) La Ley de Disposiciones Diversas (Protección de la Maternidad y Decreto sobre Amos y Sirvientes), que aumenta la licencia de maternidad de 13 a 14 semanas; b) La Ley de Lucha contra la Trata de Personas; c) La Ley sobre Seguridad y Salud Ocupacional, que exige que los empleadores ofrezcan instalaciones adaptadas a las empleadas y protejan la salud de las mujeres embarazadas y del nonato; d) La Ley de Procedimientos Relativos a la Familia.

Acogió con beneplácito los esfuerzos para mejorar el marco institucional y normativo para acelerar la eliminación de la discriminación contra la mujer y promover la igualdad de género mediante los siguientes instrumentos: a) La Política Nacional de la Juventud para el período de 2012 a 2017; b) El Programa de Educación Comunitaria; c) El Grupo Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.

El Comité expresó su satisfacción por la ratificación de: a) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y b) La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en 2007.

b) La elaboración y presentación de informes

Se ha visto que aun cuando el Comité agradece los informes, la demora y dificultades aparecieron en varios casos. Cabe señalar que con Dominica se realizó el diálogo sin informe en el 2009 y esto implica un incumplimiento del artículo 18 de la Convención, y se constituye en una gran dificultad para dar seguimiento a los derechos de las mujeres. La delegación fue de alto nivel y se acordó que el Estado parte solicitaría asistencia técnica, pero no volvió a presentar informe. Para el caso de Antigua y Barbuda se mantuvo el primer y único diálogo en 1997, el Comité CEDAW programó un diálogo en ausencia de informe pero a solicitud del Estado parte se pospuso el diálogo sin fijación de nueva fecha. Por su parte, Granada no contaba con el Documento Básico Común que sirve para todos los informes al Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y Haití tuvo un atraso de 27 años.

c) Difusión de la Convención y de las Observaciones Finales

En todos los casos del Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa, el Comité ha recomendado que se de mayor difusión a la Convención para que las mujeres puedan usar ese instrumento. Asimismo recomienda explícitamente la más amplia difusión posible de las Observaciones y Recomendaciones al Estado parte, con mención explícita de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil. En varios casos también recomienda mayor difusión de sus Recomendaciones Generales.

El Comité dio especial importancia a la amplia difusión de las COB (Concluding Observations) para el conocimiento del público y la garantía de la igualdad sustantiva de las mujeres. (Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití (en particular en lengua creole), Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago). Señaló también que el desconocimiento de la Convención hacía que no se lo invoque (las Bahamas, Guyana, Haití, Santa Lucía) y los públicos son las y los operadores de justicia, funcionarios/as públicos/as y organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

Una preocupación reiterada fue la falta de uso de las Recomendaciones generales del Comité en general y así es por ejemplo respecto a la Recomendación general número 9 sobre estadísticas o la número 28 sobre el artículo 2 que aclara las obligaciones de los Estados por ser parte de la Convención CEDAW. Cabe señalar que la situación específica de cada país puede implicar que alguna recomendación general sea más relevante. Por ejemplo, la Recomendación general número 19 sobre violencia, o la número 24 sobre salud, o la número 25 sobre medidas temporales para acelerar la igualdad de facto son usadas principalmente en los ámbitos de participación política, la educación y el empleo. En relación a reforma de las leyes civiles o del derecho de familia, podría recurrirse a la número 29 sobre efectos económicos del matrimonio y de su disolución. De especial interés es la Recomendación general número 31 sobre prácticas nocivas contra las niñas, pues es la primera vez que dos órganos de tratado han producido una recomendación conjunta ya que es la también la observación general número 18 del Comité de derechos del niño. En fin, cada recomendación general es una contribución para el avance de los derechos de las mujeres.

d) Convención, Constitución, legislación y Acceso a la justicia

Una cuestión importante para el Comité CEDAW es que en el derecho interno se defina *discriminación* en el sentido del artículo 1 de la Convención. Hay diversas recomendaciones pues aunque los instrumentos internacionales se ratifican por ley la mayoría de los países de la subregión tienen sistemas dualistas y la ratificación no es suficiente para su aplicación directa en el país, sino que precisa de una ley que establezca el o los derechos del instrumento internacional. El comité manifestó también que es poco claro el estatus de la Convención, por ejemplo en Guyana, Haití, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

Los casos son diversos, por ejemplo la Constitución de Barbados reconoce la igualdad de las mujeres ante la ley y garantiza los derechos y libertades fundamentales, pero no prohíbe la discriminación por razón de sexo, ni la define en el sentido del artículo 1 de la Convención. Por lo tanto, se recomienda definir y prohibir la discriminación por razón de sexo en la Constitución o en la ley. En el caso de Haití (2009) la situación es que da alto estatus constitucional a los instrumentos internacionales pero no prohíbe la discriminación. En cambio, Jamaica prohíbe la discriminación pero con una lista restrictiva que termina habilitando diversas formas de discriminación y no define discriminación en el sentido del artículo 1 CEDAW, tampoco la define ningún instrumento de Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y de Trinidad y Tabago. Aunque en el caso de este último país, hay numerosas leyes que prohíben la discriminación hacia las mujeres y promueven la igualdad, en el 2016 el Comité reiteró la necesidad de adoptar una definición acorde al artículo 1 de la Convención.

Las constituciones de Granada y de las Bahamas protegen los derechos incluyendo independientemente de su sexo, pero no definen discriminación conforme al art. 1 CEDAW. Además se considera preocupante, en el caso de las Bahamas que el art. 26 1) no establezca disposiciones de protección contra la discriminación respecto de la adopción, el matrimonio, el divorcio, el sepelio, la restitución de bienes después del deceso y otras cuestiones de derecho de las personas. Por lo tanto, el Comité recomienda derogar ese artículo y que el Estado parte retire su reserva al artículo 2 a) de la CEDAW e integre el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

Pide a las Bahamas que haga una exhaustiva revisión de la legislación interna para derogar disposiciones discriminatorias e implantar la igualdad de derecho. Una de las mayores preocupaciones del Comité CEDAW es el mantenimiento de leyes y normas directamente discriminatorias de las mujeres, que deben ser derogadas en Granada, Haití, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En el caso de Surinam prohíbe la discriminación pero no tiene ningún mecanismo para el caso que se produzca una discriminación por sexo y/o género, y en cambio, mantiene leyes directamente discriminatorias.

El Comité además insta a que se promulguen leyes que generen igualdad sustantiva y una vida libre de violencia para Belice y Granada. Haití (que de alta prioridad a reformas legislativa para igualdad de jure), Santa Lucía así como que se mejoren los mecanismos de presentación de denuncias y en general de acceso a la justicia y de asesoría y defensa legal en Granada, Guyana y Jamaica. Incluso en Saint Kitts y Nevis y en Santa Lucía las disposiciones de la CEDAW no pueden ser invocadas ante los tribunales. En el caso de Haití el Comité ha desarrollado una serie de recomendaciones sobre acceso a la justicia en concordancia con su Recomendación general número 33 (2015). Recientemente el Comité le recomendó a Trinidad y Tabago no solo la derogación de normas discriminatorias sino la urgencia de tener remedios legales y defensa legal gratuita.

Pareciera haber un problema bastante extendido de desconocimiento de la Convención CEDAW e incluso de las propias leyes que garantizan los derechos a las mujeres en sus países.

e) Estereotipos

Los estereotipos están probablemente atrás de cada discriminación hacia las mujeres y del mantenimiento del patriarcado, por lo tanto, es un punto central de las preocupaciones del Comité para todos los países del Caribe. Estos estereotipos se refieren tanto al mantenimiento de roles tradicionales de hombres y mujeres, así como a cuánto son reforzados por las leyes, el sistema educativo, los medios de comunicación y diversas expresiones. Incluso, hay un caso en el que el abuso sexual por parte de hombres parientes cercanos de niñas, lo justifican como si fuese una protección a la niña contra extraños (Haití).

Por lo tanto, el Comité ha puesto énfasis en sus recomendaciones para combatir los estereotipos sexistas a todos los países de la región. Es notable también que en varios casos el Comité relacionara los estereotipos a las prácticas nocivas como el matrimonio infantil (Trinidad y Tabago).

f) Estadísticas

Las dificultades para las estadísticas van desde la recolección de datos hasta su procesamiento y análisis. El problema radica principalmente en la falta de desagregación por sexo y edad (en algunos casos también por grupo étnico), así como en la capacidad de vincular los datos con el grado de cumplimiento de la Convención CEDAW.

g) Asistencia técnica

En una decena de casos el Comité CEDAW recomienda que los países de la subregión soliciten asistencia técnica, lo que varía es el campo para el que se hace esa recomendación y esto va desde apoyo para redactar informes, hasta para hacer políticas o planes integrales de igualdad y no discriminación, o para una vida libre de violencia, o para campañas puntuales. Para ello es frecuente que nombre a una serie de organismos, principalmente del sistema de las Naciones Unidas.

2. Derechos vinculados a la autonomía física

a) Violencia

En el caso de los países del Caribe se enfrenta una alta prevalencia y persistencia de violencias sexuales contra las mujeres y las niñas, y violencia en el hogar, aunque no son las únicas formas de violencia. El Comité ha recomendado leyes específicas e integrales, y felicitado cada vez que se aprobaran leyes y planes, políticas y hasta acciones específicas.

Un tema especial pareciera ser la no adecuación suficiente de la institucionalidad estatal para enfrentar la violencia de género. La falta de acceso a la justicia para las mujeres, el desconocimiento de sus derechos y la escasa formación y disposición de los operadores de justicia hacen más difícil enfrentar con éxito el problema. Por ejemplo, en el caso de Haití no está penalizada la violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia doméstica, sexual, incesto, violación en el matrimonio y el acoso sexual. Esto, junto a la falta de mecanismos efectivos y refugios, hace que no haya medidas estatales contra la muy extendida violencia de género, o no se investigue en materias tan graves como el feminicidio y la violencia doméstica (Trinidad y Tabago).

El Comité reconoce el rol positivo de las organizaciones no gubernamentales, pero obviamente es insuficiente para superar un problema tan serio, para el que incluso, faltan datos desglosados por sexo y registrados de forma adecuada en varios países.

b) Trata y explotación de la prostitución

El Comité hizo Observaciones y Recomendaciones sobre ambos fenómenos, no siempre criminalizados. Incluso uno de los problemas es que varios Estados Parte no informaron al respecto y el Comité insistió en la necesidad de conocer los datos de cada país, incluyendo al turismo sexual.

Pero además observó casos de penalización a las mujeres víctimas de explotación sexual y la no aplicación efectiva de la legislación que prohíbe la trata de personas, además de los pocos casos de condena a los responsables de esos crímenes muchas veces transnacionales. Finalmente, hay casos en los que ni siquiera existía prohibición ni sanción a las dos graves discriminaciones abordadas por el artículo 6 de la Convención CEDAW (véase capítulo I). El Comité manifestó su preocupación por “los informes que señalan la existencia de mujeres y niñas que se ven obligadas por las circunstancias a mantener ‘relaciones sexuales transaccionales’ a cambios de alimentos y otros artículos básicos para la supervivencia...” (Naciones Unidas, 2016, párr. 23). Asimismo, el Comité recomienda la adopción de un marco jurídico capaz de hacer frente a la impunidad.

c) Salud

El artículo 12 de la Convención CEDAW refiere a la salud y explícitamente nombra el asegurar en condiciones de igualdad, el acceso a servicios de planificación de la familia. Muchas Observaciones y Recomendaciones del Comité a los países del Caribe se desarrollan alrededor de problemas de reconocimiento y de posibilidades de ejercicio de los derechos reproductivos, incluyendo el reconocimiento insuficiente del derecho a la salud reproductiva (Belice); la falta de datos desagregados por sexo (Guyana); sobre acceso a servicios de salud de las mujeres (Jamaica); sobre cómo son los servicios de salud reproductiva en el país y la incidencia de abortos inseguros (Santa Lucía), en general sobre la salud de las mujeres incluyendo la menopausia (Suriname); Muerte materna y perinatal (Antigua y Barbuda, Belice —alto número por abortos provocados— Guyana, Haití, Jamaica).

Felicitó a Granada por la baja incidencia de muertes maternas prevenibles; se refirió a la falta de acceso a anticonceptivos (Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas) incluso a la prohibición de mostrar anticonceptivos a adolescentes (Suriname); la falta de servicios de salud (Haití) o en ciertas áreas del país (las Bahamas) o de salud materna (Guyana) o reproductiva (Jamaica).

Con respecto al aborto se refirió a la penalización total del aborto con práctica de abortos riesgosos (Antigua y Barbuda, Granada, Haití, Jamaica, Santa Lucía); la despenalización solamente por una causal relacionada a la salud (las Bahamas y Belice) y recomendó a Trinidad y Tabago que legalice el aborto si el embarazo es producto de violación, incesto o si existe malformación severa del feto. Asimismo para el caso de San Vicente y las Granadinas se refirió a la despenalización del aborto en las 4 causales en las que existe consenso en los mecanismos de derechos humanos pero cuyo ejercicio está imposibilitado el ejercicio por la falta de servicios.

También sobre derechos sexuales destacó principalmente la falta de adecuada educación sexual en Antigua y Barbuda, las Bahamas, Belice, Granada, Haití, San Vicente y las Granadinas.

La cuarta área refiere a la prevalencia de VIH y del SIDA entre las mujeres, que en algunos casos es mucho más alta que la de los varones (las Bahamas) o que aumenta más rápidamente que entre los varones (Barbados, Belice y Jamaica). La prevalencia en las mujeres se da en edades menores que la de los varones que adquieren VIH entre los 15 y 29 años (Suriname, Trinidad y Tabago).

Asimismo, se ponen en relieve otros problemas tales como la falta de abordaje de la toxicomanía entre las mujeres (Antigua y Barbuda), la prevalencia del cáncer de mama como una de las principales causas de muerte de las mujeres (las Bahamas) y la salud mental no atendida (las Bahamas, Guyana).

El Comité ha hecho recomendaciones para superar cada uno de los problemas. Por ejemplo, instó a Barbados que examine los estereotipos que impiden que las mujeres puedan negarse a prácticas sexuales inseguras.

d) Mujeres en situación de desventaja

Es posible decir que en general, en el caso del Caribe se concentra en las desventajas de las mujeres rurales por la pobreza, los hogares monoparentales de mujeres y los pocos servicios públicos para dar cumplimiento al conjunto de derechos establecidos en la CEDAW, incluyendo servicios básicos como el acceso al agua potable.

Cabe destacar la preocupación por grupos de mujeres particularmente afectadas en esta subregión a causa de los desastres naturales y por lo tanto, la importancia de la recomendación sobre desarrollar políticas con perspectiva de género para reducir riesgos en los desastres y debidos al cambio climático.

Finalmente, de manera consecuente el Comité CEDAW recomienda la producción, sistematización y análisis de datos en los que se pueda visualizar la situación de las mujeres en desventaja para el cumplimiento de sus derechos.

e) Matrimonio y relaciones familiares

El artículo 16 versa sobre matrimonio y relaciones familiares. En ese sentido, debe señalarse que en las relaciones familiares continúa estando el fundamento y la base de la discriminación hacia las mujeres. Esto es evidente también en el Caribe por la negación y falta de datos (Antigua y Barbuda), falta de derechos de las mujeres en relaciones consensuales (Antigua y Barbuda, Granada, Haití), por las dificultades de acceso a la justicia en cuestiones de familia (las Bahamas), por la edad para contraer matrimonio (Belice), o persistencia de matrimonios precoces pese a que la edad sea 16 años (Guyana), problemas de las mujeres casadas con la regulación de la administración de bienes de la sociedad (Granada) y derecho a prestación de alimentos (Granada).

3. Derechos vinculados a la autonomía económica

Un avance importante en numerosos países del Caribe ha estado vinculado a la legislación sobre el empleo, no discriminación, igualdad salarial y leyes contra el acoso sexual. Trinidad y Tabago dispuso específicamente la necesidad de incluir a las trabajadoras en la definición de trabajador/a. Sin embargo, aparece generalizada la dificultad de implementación de las disposiciones habiendo numerosos huecos tanto en las leyes laborales como en las de seguridad social.

Ahora bien, un problema reiterado es el vinculado a la pobreza de las mujeres. Sobre empoderamiento económico la información, observaciones y recomendaciones son mínimas y sin embargo, es un punto fundamental para un buen vivir de las mujeres del Caribe.

Adicionalmente, el Comité ha recomendado políticas para reducir el sector informal de la economía y del empleo, así como graves segregaciones por sexo, proveer capacitación técnica, aplicar las leyes que garantizan la no violencia.

4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones

a) Representación política

El Caribe de habla inglesa y holandesa aparece como la subregión de las Américas de menor representación política de las mujeres y salvo excepciones, los países carecen de mecanismos adecuados, como cuotas y otras medidas temporales para acelerar la igualdad aumentar la representación política de las mujeres. Hay excepciones como Guyana que registró un gran aumento en la representación parlamentaria.

Pero incluso se señalaron casos de total exclusión. Por ejemplo, recomendó a Granada que se incorporen mujeres al equipo que trabajaba sobre el cambio constitucional, ya que no había ninguna. Sin embargo, hay también casos en los que el aumento de mujeres en la representación política fue notable, sobre el 30%, en Trinidad y Tabago.

b) Mecanismos nacionales

En general, en toda la subregión los mecanismos de igualdad de las mujeres se caracterizan por baja jerarquía, poco presupuesto y débil equipo técnico.

En el caso de Haití es ministerio, pero tiene problemas graves. Por ejemplo, su presupuesto ha bajado del 1% al 0,3% del presupuesto público. En el caso de Trinidad y Tabago, el Comité señala la poca claridad y los mandatos específicos de mecanismos de mayor nivel como el Comité Interministerial para la igualdad de género y otros mecanismos.

Se ha señalado frecuentemente la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional y de cooperación con las organizaciones feministas y de mujeres. Así como la adopción de medidas temporales especiales para acelerar la igualdad en diversos ámbitos.

c) Medidas temporales para acelerar la igualdad de facto

En el caso de Haití ha incorporado cuotas en la participación política, pero el comité le recomienda que con urgencia introduzca este tipo de medidas en la educación, el desarrollo rural y la salud. Además no solo no ha sido electa ninguna mujer a partir de la medida sino que ha disminuido el número de mujeres ministras. Pero en otros casos, no tienen el marco legal que les permita adoptar este tipo de medidas, como es en Trinidad y Tabago.

d) Nacionalidad

En varios países hay problemas respecto al artículo 9 de la Convención CEDAW. En las Bahamas, donde las mujeres no pueden transmitir su nacionalidad a sus hijos o a sus cónyuges de nacionalidad extranjera. En Belice, donde hay una gran cantidad de niños y sobre todo niñas, no registrados, sin certificados de nacimiento y documentos de identidad. Finalmente, en San Vicente donde la mujer no puede transmitir su nacionalidad al cónyuge extranjero. En el caso de Haití está prohibida la inscripción de niñas y niños producto de incesto, y sin embargo, esta práctica nociva contra las mujeres y las niñas es frecuente, por lo que el Comité recomendó reformar el Código Civil para asegurar que todos los nacimientos sean registrados, sin excepción. En el caso de Trinidad y Tabago también hay un débil registro de nacimientos, lo que pone en situación de vulnerabilidad de trata a las mujeres y las niñas, principalmente de áreas remotas.

e) Ratificación del protocolo facultativo de la Convención CEDAW

Solamente Antigua y Barbuda y Belice han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención. Ninguno de los demás países de la subregión lo hizo y en todos los casos el Comité instó a que firmen este importante instrumento de acceso a la justicia para las mujeres.

C. Derechos de las mujeres de América del Sur según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW

En esta subregión se incluye a diez países a los que se nombra seguidos del año en el que se mantuvo el diálogo constructivo con el Comité: la Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), el Brasil (2012), Colombia (2013), Chile (2012), el Ecuador (2015), el Paraguay (2011), el Perú (2014), el Uruguay (2008 y 2016)¹⁸ y Venezuela (República Bolivariana de) (2014), según las últimas Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW.

1. Derechos, Observaciones y Recomendaciones que afectan a las múltiples dimensiones de la autonomía de las mujeres

a) Aspectos positivos

Los países de América del Sur tienen sistemas monistas, es decir, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país son de aplicación directa en el Estado parte, en este caso, de la Convención CEDAW. En el caso de América del Sur se encuentran tres aspectos positivos principales en las Observaciones finales del Comité CEDAW:

- i) **Felicitaciones por el aumento del número de mujeres en la toma de decisiones.** Así por ejemplo, dos países, la Argentina y el Brasil habían elegido mujeres como presidentas de la República, en la Corte Suprema de Justicia (la Argentina) y había aumentado el número de mujeres altos cargos (38,5% de legisladoras en la Argentina, diez ministras en el Brasil).
- ii) **Cumplimiento de recomendaciones en casos individuales en virtud del protocolo Facultativo.** En el caso del Brasil el Comité lo felicitó por su manifestación de voluntad de cumplir la recomendación del Comité CEDAW en el caso Alyne Pimentel contra Brasil, lo que cumplió posteriormente. Si bien el Perú no había cumplido la mayoría de las recomendaciones del caso L.C vs. Perú¹⁹ al tiempo del diálogo constructivo, se produjo un gran avance en la comprensión de la importancia de ese cumplimiento, que se acordó con la víctima a finales de 2015 y se efectivizó en el 2016.

¹⁸ El último diálogo entre el Uruguay y el Comité CEDAW se realizó en julio de 2016, con posterioridad a la reunión subregional de América del Sur de todas formas se ha podido incorporar las principales observaciones y recomendaciones.

¹⁹ El caso LC vs. Perú es el de una niña de 13 años (LC) violada por un hombre de 34 años en el mercado donde su madre vendía verduras. Sin acceso a información y con temor, LC intentó suicidarse tirándose desde el techo de su casa, pero se rompió la columna. Si bien en el hospital dijeron que había que operarle inmediatamente pues si no quedaría paralítica no la operaron por haber constatado que L.C estaba embarazada y recién lo hicieron cuando ella expulsó el feto cuatro meses después, a pesar de que su madre solicitó inmediatamente que interrumpieran el embarazo. L.C quedó parapléjica, sin poder continuar estudiando y sin rehabilitación adecuada. El Comité CEDAW decidió en relación con L.C.: “El Estado parte debe proporcionar medidas de reparación que incluyan una indemnización adecuada por daños morales y materiales y medidas de rehabilitación, de modo acorde con la gravedad de la violación de sus derechos y de su estado de salud, a fin de que goce de la mejor calidad de vida posible” (Naciones Unidas, 2011a). Además el Estado parte debe: a) Revisar su legislación con miras a establecer un mecanismo para el acceso efectivo al aborto terapéutico, en condiciones que protejan la salud física y mental de las mujeres e impidan que en el futuro se produzcan violaciones similares a las del presente caso; b) Tomar medidas para que las disposiciones pertinentes de la Convención y la Recomendación general número 24 del Comité, en relación con los derechos reproductivos, sean conocidas y respetadas en todos los centros sanitarios. Entre estas medidas deben figurar programas de enseñanza y formación para incitar a los profesionales de la salud a cambiar sus actitudes y comportamientos en relación con las adolescentes que desean recibir servicios de salud reproductiva y respondan a las necesidades específicas de atención de la salud relacionadas con la violencia sexual. También deberán adoptarse directrices o protocolos para garantizar la disponibilidad de servicios de salud en centros públicos y el acceso a los mismos; c) Revisar su legislación para despenalizar el aborto cuando el embarazo tenga como causa una violación o un abuso sexual. En el dictamen el Comité también reiteró la recomendación que le hiciera en el diálogo sobre el sexto informe periódico de revisar su interpretación restrictiva del aborto terapéutico y dispuso que el Estado parte informe en 6 meses sobre las medidas para cumplir la recomendación y la publicación del dictamen y las recomendaciones en el caso L.C (Naciones Unidas, 2011a). Es un caso cuyo cumplimiento se debió al compromiso de algunas personas de la alta gestión pública, como un viceministro de Derechos Humanos y otro de justicia, además de las organizaciones feministas y los dictámenes favorables al cumplimiento del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

- iii) **Legislación antidiscriminatoria y por la igualdad y ratificación de tratados internacionales.** En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) la legislación antidiscriminatoria comienza por su Constitución y, al igual que el Ecuador, continúa con un conjunto de leyes en un espectro amplio como la paridad (equidad y alternancia) en la toma de decisiones. En el caso del Ecuador se garantiza la paridad entre hombres y mujeres en las candidaturas y nombramientos de funcionarios públicos. Se destaca en Bolivia (Estado Plurinacional de) su ley contra el acoso y violencia política que establece garantías específicas a los derechos de las mujeres, además del decreto para reducir la muerte materna e infantil. Por otra parte, el Comité ha felicitado a varios países por la aprobación de leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)), o sobre formas específicas de violencia como el hostigamiento sexual (el Perú), la doméstica y ataques con ácido (Colombia), la reforma de códigos como el penal (la Argentina), por su parte Chile, el Perú y el Ecuador incluyeron el feminicidio como tipo penal y el Ecuador la discriminación y los delitos motivados por el género de la víctima, el procesal penal (la Argentina) y leyes contra la trata (la Argentina, Chile, el Perú). Se destacan también las leyes de educación antipatriarcal (Bolivia (Estado Plurinacional de)), de igualdad de oportunidades y de derechos entre mujeres y hombres (el Perú, el Uruguay), de proteger a las trabajadoras de casa particular, del hogar o del servicio doméstico (Chile), y la salud sexual y reproductiva (Chile), de derechos de los refugiados (Chile), sobre víctimas del desplazamiento y restitución de tierras (Colombia) y contra toda forma de discriminación (Chile). Al Ecuador se le felicita por establecer legalmente medidas para reducir la desigualdad de género en la esfera económica, al Uruguay por su ley del trabajo doméstico y de integridad personal de niños, niñas y adolescentes y a Venezuela (República Bolivariana de) por la Ley Orgánica del Trabajo, de Trabajadores y Trabajadoras y la Ley de Promoción y Protección de la Lactancia Materna. En el caso uruguayo el Comité felicitó también por la prohibición de presentar test negativo de embarazo en la contratación o en cualquier otro momento de la relación laboral, y sobre todo, por la creación por ley del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, la despenalización del aborto y nueve leyes más que contribuyen a la no discriminación y a lograr la igualdad de género.

En varios países se ratificaron instrumentos tales como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos de Palermo (la Argentina), el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, (número 189 de la OIT, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú, Venezuela (República Bolivariana de)), y su Protocolo Facultativo (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Perú), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Perú), los Protocolos Facultativos primero y segundo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Brasil, Chile, el Ecuador), el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Chile, el Ecuador), el Convenio número 169 de la OIT (Chile), el Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (el Ecuador), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (el Perú) y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Venezuela (República Bolivariana de)).

El Comité felicitó además a Chile por la ratificación del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- iv) **Mecanismos y políticas públicas.** En varios países se aumentó el nivel jerárquico del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres y también se incluyeron instancias de género en diferentes órganos gubernamentales (la Argentina, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)). En Chile y el Paraguay también se aumentó el nivel jerárquico del mecanismo nacional después del diálogo con el Comité CEDAW. En Ecuador se creó por ley el Consejo Nacional para la Igualdad de Género. También los poderes judicial y electoral comenzaron a establecer oficinas de igualdad de género (el Paraguay) o de Violencia

Doméstica (la Argentina) y en algunos países se crearon consejos para articular políticas subnacionales y se crearon Observatorios de la Violencia. Cabe destacar el rol que en algunos casos adoptaron los altos tribunales para garantizar derechos (el Brasil, Ley María da Penha) y mesas contra la trata (Chile). A Chile además se le felicitó por la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Cabe destacar las políticas públicas que consideraron la situación de las mujeres, especialmente las de reducción de la pobreza y las medidas de seguridad social que mejoraron la situación social y jurídica de las mujeres y las niñas, en algunos casos fueron incluso prioridad (la Argentina y el Brasil), y permitieron contrarrestar los efectos negativos de la crisis. También se comenzó a afrontar más integralmente a la trata de seres humanos, aunque no siempre se evita la revictimización. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Colombia se les felicitó también por la adopción de un conjunto de Planes e incluso sistemas integrales, que incluyen el Buen Vivir, contra la violencia, de equidad de género. En el caso de Colombia se destaca el Plan y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que da prioridad a las mujeres en particular en situaciones de violencia sexual. Paraguay reconoce en su Plan Estratégico Económico y Social el derecho a una vida libre de violencia como condición para el desarrollo. En el caso del Brasil se valoran los procesos participativos para la definición de las políticas de igualdad. En el caso del Ecuador se promueve la igualdad de género desde diversos instrumentos de política pública como el Plan Nacional del Buen Vivir, la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género, la Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana, la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes, y el Plan Nacional de Erradicación de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo. El Perú aprobó en pocos días antes del diálogo constructivo con el Comité, las Directrices técnicas para el aborto terapéutico, y aprobó también el Segundo Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso, el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, el Plan Nacional de Igualdad de Género, el Plan Nacional de Acción Contra la Trata de Personas, el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Decreto Supremo que establece la igualdad entre hombres y mujeres como la política nacional obligatoria que incluye la eliminación de la violencia doméstica y sexual. El Uruguay aprobó el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. En el caso del Uruguay se desarrollaron y coordinaron interinstitucionalmente políticas públicas innovadoras para combatir la violencia de género, garantizar los derechos de la diversidad sexual, prevenir y erradicar la trata y prevenir el cáncer cervical.

b) Principios de igualdad y no discriminación

En algunos casos como el argentino, la Convención tiene rango constitucional y es de aplicación directa. Otros países también tienen sistemas monistas y se aplica la Convención. Sin embargo, al Comité le preocupa el desconocimiento respecto a los conceptos de discriminación e igualdad ya que frecuentemente se utiliza este último como si fuese equidad. Incluso en el caso uruguayo le preocupaba el escaso conocimiento entre los operadores de justicia.

c) Difusión de la Convención, de su Protocolo Facultativo y de las Observaciones Finales

En casi todos los casos el Comité ha recomendado que se dé mayor difusión a la Convención y al Protocolo Facultativo para que las mujeres puedan usar esos instrumentos. Asimismo recomienda explícitamente la más amplia difusión posible de las Observaciones y Recomendaciones al Estado parte, con mención explícita de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil. En varios casos también recomienda mayor difusión de sus Recomendaciones Generales.

d) Acceso a la justicia

En forma reiterada el Comité ha recomendado a los países de la subregión mejorar el acceso a la justicia para las mujeres y también los mejorar los mecanismos para presentar demandas judiciales, incluyendo el acceso a patrocinio gratuito para las víctimas. En el año 2015 el Comité aprobó la Recomendación general número 33 sobre Acceso a la Justicia que es un instrumento de gran utilidad para hacer realidad los derechos de las mujeres.

En relación a la justicia se señala el déficit en la aplicación de la avanzada normativa promulgada en la mayoría de los países de la subregión. Es decir, pareciera ser que en América del Sur se achicará la brecha entre la ley y los hechos con una mejor administración de justicia que pueda operar sin estereotipos de género.

e) Estereotipos

Con la única excepción de la Argentina, el Comité CEDAW ha hecho recomendaciones de investigación y de acción para enfrentar la cultura patriarcal y construir una cultura de igualdad entre las personas. Los estereotipos son una de las bases del mantenimiento de la discriminación hacia las mujeres. En el caso uruguayo ha tenido especial atención a la discriminación a las afrouruguayas, y los estereotipos contra las lesbianas, las personas transgéneros, transexuales e intersexuales. Estas últimas comúnmente no son incluidas explícitamente en las Observaciones Finales, pero el Comité con su tradición de hacer observaciones y recomendaciones adecuadas específicamente al país, lo hizo justamente al país que posiblemente muestre el más alto nivel de legislación no discriminatoria.

f) Estadísticas

La necesidad de contar con mejor recopilación de datos, que se desagreguen por sexo, edad, raza, etnia, condición socioeconómica es reiterada, al igual que contar con sistemas de indicadores y análisis de esos datos. Un problema especial referido a la presentación de informes es no comunicar sobre los derechos con datos concretos, o hacerlo en un anexo, como si el Comité tuviese que hacer el análisis de los datos. A pesar de los grandes esfuerzos y avances regionales este un punto que cualquier estrategia de igualdad sustantiva debe incluir.

2. Derechos vinculados a la autonomía física

a) Violencia

Todos los países de la subregión tienen recomendaciones respecto a la violencia hacia las mujeres, las medidas adoptadas y la eficacia de las mismas, pero solamente en el caso de Colombia se puede decir que el informe está permeado por el problema de la violencia y en el caso de Venezuela (República Bolivariana de) por la extensión y gravedad de la violencia contra las mujeres y las niñas. En los demás es un punto importante pero el mayor problema pareciera ser la implementación de la legislación adoptada (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)) y esto se relaciona con recursos financieros insuficientes (la Argentina, el Brasil, el Ecuador), problemas de armonización y aprobación en todas las provincias o estados en los países federados (la Argentina, el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de)), la descoordinación interinstitucional (Colombia) y la persistencia de estereotipos que justifican la violencia incluso en el funcionariado público e insuficiente armonización (el Perú, Venezuela (República Bolivariana de)). Se recomienda tomar acciones para que se reviertan estas situaciones.

De todas formas existen desafíos legislativos en la subregión para alcanzar la igualdad y proteger adecuadamente todos los derechos de las mujeres. Ese es aún un proceso que llevará tiempo. Por ejemplo, en el caso de Chile el Comité consideró insuficiente que la tipificación de feminicidio incluya solamente cuando es cometido por cónyuges o ex cónyuges, que no haya una tipificación concreta de la violencia física y que el acoso sexual se tipifique solamente en el ámbito laboral y contra personas menores de edad, además de mantener la circunstancia de “maltrato habitual” en la violencia doméstica y no ofrezca reparación. Las recomendaciones a Chile incluyeron la tipificación de otras formas de violencia como el feminicidio fuera del entorno familiar y el abordaje de la violencia sexual. Por otra parte, Paraguay tenía una ley poco efectiva y se le instó a mejorar la legislación, que al igual que al Uruguay no tiene tipificada por ejemplo la violación conyugal.

Un punto especialmente relevante es que la muerte de una niña de la etnia emberá en Colombia, debido a una práctica nociva grave como la mutilación genital femenina, llevó a un proceso dirigido a impedir su continuación. Sin embargo, el Estado parte no la prohibió, no la tipificó como delito ni la penalizó, se limitó a acordar con el Consejo Indígena de Risaralda la prohibición de la mutilación genital femenina. Aunque se destaca como positivo el trabajo con las autoridades de la etnia que practica la mutilación genital, no exime de la obligación que tiene un Estado parte de la Convención, de prohibir una práctica tan grave ocurrida bajo su soberanía.

Un déficit frecuente en América del Sur es la falta de datos relativos a las distintas formas de violencia contra las mujeres (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)), comenzando con el Registro Único (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay). A algunos países el Comité les recomendó que alienten a las mujeres a denunciar (la Argentina) y lamentó que la violencia sexual en las dictaduras no haya sido castigada ni investigada como otros crímenes de lesa humanidad (la Argentina), ni se haya reparado a las víctimas (la Argentina). A Chile le recomienda que en su próximo informe periódico comunique al Comité, el número de procesamientos y de condenas, los fallos y las medidas disciplinarias impuestas en los casos de violencia cometida por agentes estatales, además de urgir a reforzar su sistema judicial. En el caso de Colombia se insta a evitar presiones para que la víctima se reconcilie con el victimario, tanto en instancias administrativas como judiciales, pese a las prohibiciones legales en ese sentido. En el caso del Ecuador el Comité remarca la carencia de información acerca de los actos de violencia contra mujeres lesbianas bisexuales y transgénero, que incluyen denuncias de malos tratos a manos de la policía, y la falta de estadísticas oficiales acerca de las denuncias y de las causas interpuestas ante el sistema de justicia penal.

La falta de estrategias para prevenir la violencia física, sexual, psicológica y económica fue señalada a Bolivia (Estado Plurinacional de) y al Ecuador. También se destacaron las deficiencias en el acceso a la justicia, específicamente en escasos enjuiciamiento y condenas, incluso en casos de feminicidio (Bolivia (Estado Plurinacional de)). Incluso en casos como en el Brasil, donde se cuenta con estrategias como el Pacto Nacional para combatir la violencia de género no se constata una plena aplicación y se reitera la problemática de la falta de recursos en las áreas de educación, salud y asistencia social.

Un problema reiterado refiere a que los agentes estatales remiten casos de violencia contra la mujer a procedimientos de conciliación a pesar de estar expresamente prohibidos (Bolivia (Estado Plurinacional de)). Además, se suman otros desafíos como la falta de la debida diligencia, de fuerzas policiales calificadas, incluso en igualdad de género y el problema de estereotipos, así como el insuficiente apoyo a las mujeres víctimas de violencia, principalmente refugios, asesoría jurídica gratuita incluyendo patrocinio, tratamiento médico y psicológico (Bolivia (Estado Plurinacional de)). Cada uno de estos temas tiene una recomendación al país. En sí la justicia constituye hasta ahora un cuello de botella. En el caso del Brasil por ejemplo, hubo incluso controversia sobre la constitucionalidad de la Ley María da Penha y una sentencia del Tribunal Supremo, que de toda manera encontró resistencias en jueces a nivel local, que se suma a la falta de personal especializado en violencia doméstica e intrafamiliar. La mayor parte de las recomendaciones al Brasil en este punto se dirigen a fortalecer el acceso y la administración de justicia, al igual que en el caso de Venezuela (República Bolivariana de).

Es de especial preocupación para el Comité cuando los propios agentes estatales cometen abusos sexuales como fue el caso de Chile durante las manifestaciones estudiantiles y las protestas del pueblo mapuche, y sobre todo, el no procesamiento de los autores de esos actos (Naciones Unidas, 2012a)²⁰. Esto se reitera en el caso colombiano en el que se observa una persistente impunidad con respecto a la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los autores de actos de violencia contra la mujer.

El Comité ha recomendado especialmente la atención a mujeres en mayor riesgo como las indígenas, afrodescendientes, discapacitadas, migrantes y refugiadas y privadas de libertad (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Perú). En estos casos se tiene que hacer frente a múltiples formas de discriminación más aún cuando el género se intersecta con el nivel socioeconómico, la orientación sexual y la identidad de género (el Perú). El Comité recomendó también solucionar el limitado acceso a centros de acogida (el Ecuador). Cabe señalar que en el Paraguay se inauguró el único refugio de todo el país. A este país le pide que intensifique su colaboración y coordinación con la sociedad civil para eliminar la violencia contra la mujer.

²⁰ El párrafo 20 dice textualmente: "...Asimismo, el Comité está particularmente preocupado por los informes de que la policía ha recurrido desproporcionadamente a la violencia, incluidos abusos sexuales, contra estudiantes durante las protestas sociales y contra mujeres durante las protestas de los mapuches. Lamenta que no se procese a los autores de esos actos y que el Estado parte no facilite el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de esa violencia" (Naciones Unidas, 2012a).

Ahora bien, la violencia de género relacionada con el conflicto armado en Colombia tiene un capítulo especial con siete motivos de preocupación y diez recomendaciones. La recomendación referida a la incorporación de mujeres al nivel más alto de las negociaciones de paz fue cumplida de forma inmediata por el Estado parte. Por otro lado, en el caso peruano el Comité considera también que no se ha investigado suficientemente ni reparado a las víctimas de esterilizaciones forzadas en el contexto del Programa de Salud Sexual y Reproductiva y Planificación Familiar (1996-2000).

Un caso que llama la atención es el del Uruguay, ya que es un país con poca o casi nula violencia social y “alta prevalencia de violencia doméstica contra las mujeres” y niveles de feminicidio en aumento, y no lo había tipificado aún en la legislación. Es notable también que con un importante avance legislativo se mantengan en las leyes conceptos discriminatorios de “honestidad”, “honra” o “escándalo público”.

b) Salud reproductiva

En esta subregión solamente Chile tenía al momento de diálogo con el Comité prohibición absoluta del aborto, aunque la delegación chilena dijo al Comité que en caso de conflicto prevalece la vida de la madre cuando su vida o salud corre riesgo. Por su parte, el Uruguay es el único que tiene una norma de legalización hasta las 12 semanas y luego despenalización por causales, aunque también se enfrenta a problemas de servicios, a pesar de los esfuerzos estatales.

En los demás países que cuentan con leyes que despenalizan el aborto en ciertas causales se identifica una falta o un marcado déficit de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluso por falta de presupuesto (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, Venezuela (República Bolivariana de)), además de elevadas tasas de embarazo adolescente (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)) y elevadas tasas de muertes maternas prevenibles (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de)), incluso vinculadas a abortos ilegales e inseguros y limitado acceso a anticonceptivos modernos y de emergencia (Bolivia (Estado Plurinacional de)). En el caso del Brasil, se releva que se cuenta con una serie de medidas para reducir las muertes maternas prevenibles pero el Comité lo consideró insuficiente, sobre todo sumando los riesgos que podría traer la aprobación del Estatuto del Nascituro y la feminización del VIH/SIDA. El Comité se ha visto obligado a reiterar la misma recomendación en varios diálogos como señala en el caso de Paraguay.

En varios casos el Comité recomendó la revisión de la legislación que penaliza la interrupción del embarazo (la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú, Venezuela (República Bolivariana de)), y que se cumpla la sentencia del Tribunal Constitucional de eliminar la autorización judicial para interrumpir el embarazo en casos de violación e incesto para el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de). El Comité ha recomendado también redoblar los esfuerzos para mejorar los servicios de salud especialmente en áreas rurales y entre mujeres indígenas y afrodescendientes (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú) o de grupos desfavorecidos (el Brasil). En el caso del Ecuador y del Perú recomendó tener políticas con enfoque intercultural dando acceso en los servicios de salud al parto vertical. Recomendó también que se imparta educación sexual y reproductiva apropiada a la edad y haya acceso para la población adolescente (Bolivia (Estado Plurinacional de)) y manifestó preocupación por los abortos practicados en condiciones de riesgo en Chile, Colombia, Ecuador y dificultad de acceso a métodos anticonceptivos, incluida la anticoncepción de emergencia (Chile). En el caso de Colombia, en cambio, la mayor preocupación es el insuficiente cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional que despenaliza el aborto por causales de salud, violación, incluyendo campañas de altos funcionarios estatales en contra de la sentencia, pero también preocupa al Comité la elevada tasa de mujeres en edad de procrear que recurren a esterilizaciones (Colombia) y casos de esterilización forzada de mujeres con discapacidad y/o con VIH/SIDA.

En el caso del Perú el Comité celebró la adopción de las directrices sobre aborto terapéutico y la aprobación de un plan de prevención de embarazos precoces. Para el Comité ha sido relevante que el Perú fue cumpliendo las recomendaciones del caso LC contra Perú del año 2011, habiendo llegado a cumplir tanto la reparación a las víctimas como las medidas de no repetición. Así por ejemplo se

indemnizó a LC y a su madre de manera integral pues además de la indemnización pecuniaria se tomaron medidas referidas al acceso a la rehabilitación y un seguro médico de mejor nivel e incluso reparaciones simbólicas. Sin embargo, habiendo sido el origen del caso una violación sexual, recomendó también la despenalización de la interrupción voluntaria por violación pero el proyecto de ley fue rechazado en el Congreso.

c) Trata y explotación de la prostitución

En el caso argentino se observa que es en el norte y el noreste donde se recluta a las víctimas, en las fronteras con Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay y el Brasil. El Comité se encuentra con países que han ratificado convenios internacionales pero son ineffectivos frente a estos delitos de naturaleza nacional e internacional. En muchos casos se castiga a las víctimas expulsándolas del país en el que fueron tratadas o explotadas (la Argentina, el Perú). Se señala la falta de refugios (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Paraguay) o la necesidad de extenderlos (Chile). El Comité señala los casos de trata de mujeres para someterlas a prostitución forzada sobre todo donde se realizan grandes proyectos de desarrollo, en algunos casos de mujeres indígenas y de niñas y adolescentes (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Perú, el Brasil, el Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de))²¹ y las severas penas impuestas a las propias víctimas en caso de comisión de delitos (Bolivia (Estado Plurinacional de)). Se ha visto una vulnerabilidad de mujeres refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes (Bolivia (Estado Plurinacional de)) y falta de programas de rehabilitación y reintegración de las mujeres víctimas de trata y explotación de la prostitución.

El Ecuador, el Uruguay y el Paraguay son países de origen, tránsito y destino de la trata de personas, en particular mujeres y niñas, con fines de explotación sexual y trabajo forzado; y la trata y la explotación de la prostitución de mujeres adolescentes tiene lugar, en particular, en zonas fronterizas. La falta de medidas de prevención ha sido señalada a Chile y el Perú, al igual que la falta de identificación de víctimas y en general la falta de información sobre la trata interna. Venezuela (República Bolivariana de) y el Paraguay no cuentan con ley integral contra la trata y no penaliza la trata interna (el Paraguay) y hay importantes dificultades para aplicar efectivamente la legislación (Chile). Se recomienda también la armonización de procedimientos. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de) se puso énfasis en la explotación de la prostitución infantil impune. Al Uruguay le recomendó establecer programas para mujeres que desean dejar el trabajo sexual, incluyendo posibilidades a generar ingresos.

El Comité señala que para el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) y del Ecuador no se cuenta con evaluaciones con datos desglosados por sexo, edad y origen étnico, ni se llevan a cabo actividades de sensibilización en particular entre mujeres indígenas. La falta de investigación (el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)) y de información sobre la magnitud del fenómeno de la trata se produce incluso a pesar de la creación de comisiones parlamentarias de investigación (el Brasil).

Respecto a este tema el Comité ha reiterado muchas de sus recomendaciones (el Brasil), entre ellas aumentar la cooperación bilateral y multilateral (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Ecuador, el Paraguay). Ciertamente, el MERCOSUR tiene, desde el 2006, un plan contra la trata, aunque su efecto se ha mostrado muy limitado.

²¹ En el párrafo 20 b) de las Observaciones finales a Bolivia se refiere a: “Los casos de trata de mujeres indígenas en el interior del país para fines de prostitución forzada, en particular en las zonas en donde se están realizando importantes proyectos de desarrollo (Naciones Unidas, 2015a); en el párrafo 23 de las Observaciones finales a Perú dice “...Le preocupa especialmente la trata de niñas adolescentes con fines de explotación sexual y laboral, en particular en las industrias minera y maderera...” (Naciones Unidas, 2014b), en el caso de Brasil dice en Comité en el párrafo 20 de sus Observaciones finales: “Observa con especial preocupación la información recibida según la cual mujeres y niñas son explotadas con fines de prostitución y empleo en algunas regiones donde se llevan a cabo grandes proyectos de desarrollo y sobre la explotación sexual de mujeres y niñas en zonas turísticas en el noreste del país”(Naciones Unidas, 2012b) ; en el párrafo 22 de las Observaciones finales a Ecuador dice: “a) El Estado parte es país de origen, tránsito y destino de la trata de personas, en particular mujeres y niñas, con fines de explotación sexual y trabajo forzado y que la trata y la explotación sexual de mujeres adolescentes tiene lugar, en particular, en zonas fronterizas, especialmente en las provincias de Sucumbíos, Cañchi y Esmeralda (Naciones Unidas, 2015b). En el caso de Venezuela el Comité recomendó en el párrafo 21 de sus Observaciones finales:“c) Revise la legislación con el fin de garantizar que se prohíban y sancionen debidamente todos los aspectos de la prostitución infantil, incluida la demanda de adolescentes en la prostitución; d) Adopte medidas para abordar el problema de la explotación de las mujeres y las niñas en la prostitución, incluso a través de Internet y los medios de comunicación, proporcione asistencia y rehabilitación a las víctimas, y brinde a las mujeres alternativas económicas a la prostitución, dándoles autonomía para que ellas mismas decidan sobre sus vidas” (Naciones Unidas, 2014a).

La falta de recursos humanos calificados y financieros, así como el déficit de información sobre mujeres que son explotadas para la prostitución es un problema común, al igual que la falta de investigación suficiente, y condena a los explotadores y tratantes.

3. Derechos vinculados a la autonomía económica

Sobre empoderamiento económico concretamente el Comité le recomendó a Bolivia (Estado Plurinacional de), que siga con los programas antipobreza pero produciendo información sobre los efectos concretos de los programas, que establezca planes de crédito y financiación accesibles prestando especial atención a mujeres indígenas, afrobolivianas, discapacitadas y adultas mayores.

Con respecto a Chile consideró positiva la repercusión de la reforma de pensiones pero calificó de discriminatorio el cálculo del fondo de pensiones, utilizando cuadros de esperanza de vida que dan lugar a pensiones mensuales menores para las mujeres, que contribuyeron igual que los varones. Consideró también el Comité que en la repercusión y reconstrucción de los efectos del terremoto y tsunami del 2010 no se haya tenido suficientemente en cuenta las necesidades de las mujeres y le recomendó que trabaje con perspectiva de género en la gestión de riesgo de desastres naturales.

Al Ecuador le recomendó que adopte medidas temporales especiales para aumentar el número de beneficiarias del microcrédito (solo 26%) y de los préstamos de Fondo de Desarrollo Humano (solo 18%). Finalmente, el Comité le recomendó a Venezuela (República Bolivariana de) que siga fortaleciendo los planes financieros destinados a las mujeres, prestando especial atención a las mujeres de las zonas rurales, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres de edad; y que revise sus programas sociales a fin de velar por que ofrezcan resultados sostenibles, empoderen a las mujeres y no aumenten la dependencia.

4. Derechos vinculados a la autonomía en la toma de decisiones

a) Representación política

Dos países de la subregión han incluido la paridad en sus Constituciones: el Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de). Es interesante destacar que Bolivia (Estado Plurinacional de) ha generado una propuesta efectiva para que no sólo haya ley de paridad, sino resultado de paridad. Con las listas cerradas y bloqueadas o abiertas de un hombre y una mujer o de una mujer seguida de un hombre alternadamente, a las que se ha llamado listas cebra, cremallera o zipper, no se superó el 42% de participación de mujeres en el legislativo en ningún lugar del mundo. Bolivia (Estado Plurinacional de) creó la paridad horizontal en el sistema de presentación de candidaturas, así pues, cada partido debe presentar en mitades por sexo los encabezamientos de lista, candidaturas en circunscripciones uninominales, y candidaturas para cargos unipersonales. Como resultado de ello, Bolivia (Estado Plurinacional de) se convirtió en el primer país del mundo que logró paridad entre hombres y mujeres en el legislativo, gracias a una buena regulación y aplicación de la paridad.

El Ecuador supera el 40% y la Argentina el 30%, siendo entonces tres los países de representación alta, seis países se encuentran entre los de representación media, es decir entre 15% y 30% y solamente uno, el Brasil, tiene baja representación de mujeres en el Congreso, alrededor del 10%. Lo curioso es que el Brasil y la Argentina tienen la misma cuota de 30%, pero es la reglamentación y adecuación al sistema electoral lo que hizo la diferencia.

Venezuela (República Bolivariana de) es el único país de la subregión que no tiene cuotas ni paridad por ley. En algunas elecciones, el Tribunal Electoral incluyó la obligación de presentar listas paritarias, o con un mínimo de mujeres. El Uruguay incrementó la representación femenina al aplicar por única vez la cuota y le recomendó considerar la aprobación de la paridad y desarrollar programas de apoyo a mujeres candidatas.

El Comité CEDAW ha señalado la necesidad de atender el acoso y la violencia política. Incluso a Bolivia (Estado Plurinacional de), primer país del mundo con una normativa al respecto, el Comité le recomienda una mejor aplicación de la norma pues aún en casos graves (feminicidio) no se ha llegado a condena.

b) Mecanismos nacionales

Bolivia (Estado Plurinacional de) es el único país que no tiene un mecanismo nacional de la mujer y el Comité le ha recomendado que estudie la posibilidad de volver a contar con un mecanismo. En los demás casos las recomendaciones se centran por un lado en aumentar el nivel jerárquico del mecanismo. Para el caso del Uruguay se le recomienda que se eleve su mecanismo al rango de ministerio, para el caso de Colombia se recomienda que se eleve el rango de la titular. En segundo lugar, se recomienda mejorar la coordinación en casos de contar con dos mecanismos como la Argentina, pero también entre el mecanismo nacional y otros organismos en diferentes instancias y organismos públicos, y especialmente en el caso de los países federales. En tercer lugar, se insta a contar con mayores recursos humanos y financieros. Además se llama a mejorar la capacidad de incidencia en las políticas nacionales de manera que la igualdad de género sea incluida en dichas políticas, y asegurar que las políticas de igualdad no sean solamente impulsadas por el mecanismo de la mujer. Finalmente se recomienda trabajar con las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los institutos de investigación, sindicatos y organizaciones de mujeres.

c) Organizaciones no gubernamentales

En este caso no se abrieron capítulos específicos referidos a las organizaciones de la sociedad civil pero en diversos puntos de los informes se señala el déficit de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil organizada, especialmente las organizaciones feministas y de mujeres y se recomienda su participación en la elaboración y monitoreo de políticas y conocimiento del informe gubernamental.

d) Medidas temporales especiales para acelerar la igualdad

El Comité CEDAW ha recomendado históricamente la aplicación de medidas temporales para acelerar la igualdad de facto principalmente para el empleo y la educación. En casos de alta representación puede recomendar también la adopción de medidas temporales para la inclusión de mujeres indígenas, afrodescendientes o discapacitadas. También se constata un mayor número de recomendaciones referidas a los niveles subnacionales.

e) Ratificación del protocolo facultativo de la Convención CEDAW

A excepción de Chile, todos los países de la subregión han ratificado el Protocolo Facultativo de CEDAW. Chile fue el primer país en firmar el Protocolo Facultativo, pero hasta la fecha no lo ha ratificado. El Comité recomendó reiteradamente que lo haga.

III. Reflexiones finales

Cabe destacar que todos los países de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención CEDAW y, por lo tanto, están obligados a cumplirla y a presentar informes periódicos al Comité CEDAW. El trabajo de vigilancia y evaluación del cumplimiento de los derechos de las mujeres que realiza dicho Comité es fundamental para la medición de los avances, estancamientos y retrocesos de toda la región en lo que hace a la igualdad de las mujeres, tanto legal como sustantiva. Se constituye en una línea de base para la implementación de la Agenda Regional de Género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 desde la perspectiva de derechos y la autonomía de las mujeres.

El estudio señala que existe una importante diferencia entre los sistemas jurídicos de los países de América Latina y el Caribe de habla hispana respecto al Caribe de habla inglesa y holandesa. En el primer caso, el régimen es monista y en el segundo es dualista. Para América Latina y el Caribe hispano, el derecho internacional de los Derechos Humanos ratificado por el país forma parte de un sistema único con el derecho interno, es decir, puede ser aplicado directamente. Para el caso de los países del Caribe de habla inglesa y holandesa, aun habiendo ratificado la Convención por ley, el Estado no puede aplicar directamente la Convención, a menos que en una ley se decida la aplicación interna del tratado internacional de Derechos Humanos.

Por otro lado, en toda la región se destaca el esfuerzo para eliminar discriminaciones y avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, las diferencias entre las subregiones muestran desequilibrios. Para la subregión del Caribe es fundamental la eliminación de las discriminaciones legales y la inclusión de cláusulas de igualdad de género en sus instrumentos nacionales. En cambio, para el Caribe de habla hispana y América Latina, un gran desafío es cumplir con las normas que se aprueban y se convierten en leyes. Cabe señalar que persisten discriminaciones legales en México, Centroamérica y América del Sur y que también es preciso establecer una agenda legislativa para la igualdad de género. No obstante, el déficit principal en estas subregiones radica en la distancia entre la ley y la realidad.

Asimismo, es importante que se fortalezcan los esfuerzos para que los países que aún no han ratificado el Protocolo Facultativo de CEDAW, lo hagan. Este es el caso por ejemplo, de Chile, Cuba, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Además, cabe señalar que solamente tres países de Caribe inglés y holandés lo han ratificado: Antigua y Barbuda, Belice y Saint Kitts y Nevis²².

Es importante difundir y usar el Protocolo Facultativo. Cabe señalar que en los casos que se presentaron al Comité y este hizo la correspondiente recomendación, ayudó a los países de la región a avanzar en los derechos de las mujeres. Esto ha sido reconocido por el Brasil, al afirmar que cumplir el caso Pimentel contribuyó a lograr su meta de reducción de las muertes maternas. También destaca el caso del Perú que no solo reparó, incluso monetariamente, a la víctima, sino que estableció la guía de aborto no punible, luego de 90 años de despenalización del aborto en el Código Penal. Sin embargo, aún son pocos los casos elevados al Comité CEDAW en virtud del Protocolo Facultativo desde América Latina y el Caribe.

La aplicación de las leyes que garantizan los derechos de las mujeres es fundamental para avanzar hacia la igualdad sustantiva. No obstante, un obstáculo a trabajar es el acceso y la administración de justicia. Los problemas devienen por una parte, de los estereotipos existentes en el Poder Judicial, de la escasa posibilidad que tienen las mujeres víctimas de acceder a patrocinio gratuito y de una alta impunidad en la región. Los derechos no se ejercen y aplican solamente por sancionarse y promulgarse, sino por establecer mecanismos como guías, protocolos y reglamentos de aplicación, así como por el uso de medios coercitivos para obligar al cumplimiento de la ley y de las sentencias judiciales.

Ha sido un acierto la construcción de la Estrategia de Montevideo a través de un proceso de debate con las autoridades responsables de la igualdad de las tres subregiones. Eso permitió pensar en una estrategia que contempla algunas medidas críticas y específicas para toda la región, así como acciones diferenciadas por subregión o por problemas comunes. Algunas medidas de la Estrategia de Montevideo están basadas en las recomendaciones del Comité CEDAW, por ejemplo, en los ejes sobre marco normativo, institucionalidad, financiamiento, comunicación, construcción de capacidades estatales y la participación de organizaciones de mujeres y feministas.

Quizá pueda pensarse en hacer agrupamientos de países para abordar algunos problemas de cumplimiento de derechos que les son comunes. Por ejemplo, Granada y Trinidad y Tabago superan el 30% de participación de mujeres en el Parlamento al igual que Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, México, el Ecuador, Nicaragua, la Argentina, Costa Rica y El Salvador. Algunos de esos países tienen leyes de paridad y en otros de cuotas y en uno de ellos ninguna medida específica. Estos países de alta representación de mujeres enfrentan problemas diferentes en relación a la autonomía en la toma de decisiones, en relación a países de sus mismas subregiones de baja representación femenina. No obstante, sería difícil pensar en establecer una estrategia común entre Guatemala, el Brasil y varios países del Caribe inglés, pues tienen características muy disímiles. Se trata de pensar en desarrollar estrategias y/o medidas concretas y desarrollar proyectos con grupos de países que tengan una situación similar en alguna de las dimensiones de la autonomía de las mujeres. Por ejemplo, tanto Bolivia (Estado Plurinacional de) como México ya han iniciado relevantes debates sobre Democracia Paritaria, considerando que la paridad es solamente un punto de entrada a una democracia incluyente.

Si bien la violencia de género es un problema en toda la región, todos los países han ratificado la CEDAW, la Convención de Belem do Pará y tienen normativa contra la violencia. Algunos tienen solamente leyes civiles, e incluso hay casos en los que se sigue admitiendo la conciliación, lo que es contrario a las recomendaciones del Comité CEDAW. Finalmente, está en aumento la adopción de leyes integrales, de fondo y forma, que en principio ofrecen mayor protección a las mujeres pero su aplicación merece una evaluación a profundidad, que seguramente podrá ofrecer el mecanismo de seguimiento de Belem do Pará. Todavía son excepcionales los países que cuentan con normas contra la violencia y el acoso en el ámbito político y el acoso callejero.

²² Véase el status de ratificación del Protocolo Facultativo CEDAW (Naciones Unidas, 2017c) [en línea] <http://indicators.ohchr.org>.

Por otra parte, en general, se cuenta con datos pero no siempre desagregados de manera que permita desarrollar normas y políticas efectivas. Hay países con alto grado de violencia social o vinculada al crimen organizado a la vez que altos índices de violencia hacia las mujeres, como por ejemplo, México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Colombia. A estos países se suman otros en los que la violencia contra las mujeres crece de manera alarmante, como es el caso del Paraguay. Además hay casos donde la violencia es principalmente doméstica y/o intrafamiliar y donde se identifica un crecimiento acelerado de feminicidios, como es el caso del Uruguay o por lo menos, de su registro. Finalmente, hay casos en los que no se producen datos suficientes sobre violencia de género, o estos no son confiables. Es preciso redoblar los esfuerzos en la generación de información y datos estadísticos para el diseño de políticas públicas exitosas y medir los avances en el cumplimiento de los derechos de las mujeres.

Asimismo, los derechos sexuales y los derechos reproductivos se constituyen en un campo de disputa, los significados en torno al cuerpo de las mujeres, su poder sobre sí mismas y la autonomía física es un gran tema de conflicto político. Dos países y una ciudad legalizaron la interrupción del embarazo sin restricciones. La mayoría de los países de América Latina han despenalizado el aborto por razones de salud de la mujer, por inviabilidad fetal o por violación, y en un grupo menor de países, el aborto está penalizado en todas las circunstancias. Es preciso avanzar en las áreas de educación, salud, provisión de asesoría y acceso a anticonceptivos para garantizar el derecho a decidir libremente sobre la sexualidad y la reproducción.

Por otro lado, es necesario aumentar la inversión en la producción de conocimientos y construcción de alternativas para la autonomía económica de las mujeres. El Comité CEDAW realiza un importante número de recomendaciones sobre los derechos laborales. La gran apuesta que parecía factible de avanzar en la región refiere a las políticas públicas de cuidado. Sistemas Nacionales de Cuidado han sido aprobados y puestos en marcha en el Uruguay y Costa Rica. Es una de las apuestas más importantes de política pública que puede facilitar la autonomía económica de las mujeres. Si el Estado y las empresas pueden compartir lo que hasta ahora fue únicamente responsabilidad de las mujeres, estas pueden aumentar sus posibilidades de construirse como persona autónoma. Es un paso hacia la superación de la división sexual del trabajo.

Hay motivos para ser optimista en América Latina con respecto a lograr una extensión universal de la paridad en la representación política para el año 2030, que si está regulada correctamente puede garantizar la igualdad en la representación. Sin embargo, otros aspectos que hacen a la igualdad en la toma de decisiones, se enfrentan a mayores dificultades como la jerarquía, recursos, estabilidad y eficiencia de los mecanismos para la igualdad de las mujeres y/o de género.

Además, una región que ha aplicado con éxito medidas temporales para acelerar la igualdad de facto en la participación política, precisa trabajar mejor este tipo de medidas en la autonomía económica y física, invirtiendo decididamente en programas becas, empleo, financiamiento, estímulos, premios y sistemas de preferencia para contratar con empresas que demuestren prácticas de igualdad de las mujeres, entre otras posibles medidas temporales para la igualdad, principalmente dirigidas a las oportunidades de mujeres en desventaja para el ejercicio de sus derechos y lograr la igualdad sustantiva.

Finalmente, a dos años de aprobada la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se debe hacer una agenda legislativa de no discriminación, promoción y garantía de la igualdad sustantiva. Esto es principalmente importante para los países que aún no establecieron constitucionalmente los principios de igualdad y no discriminación. Se requiere identificar y eliminar las discriminaciones directas en la legislación y finalmente, aprobar leyes congruentes con las Observaciones Finales y Recomendaciones del Comité CEDAW a cada país.

Bibliografía

- De Azcárate, Patricio (1873), “Obras de Aristóteles. Moral a Nicómaco libro quinto, capítulo X. De la equidad”, [en línea] <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc01146.htm> [fecha de consulta: 21 de julio de 2017].
- Bareiro, Line (1996), “Las recién llegadas. Mujer y participación política”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos. Tomo IV*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Benavente, María Cristina y Alejandra Valdés Barrientos (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Libros de la CEPAL, No. 130 (LC/G.2620), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CDE (Centro de Documentación y Estudios) y otros (2015), *Paraguay a 20 años de Beijing 1995. Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- _____(2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- _____(2015), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, *Observatorio de Igualdad de Género*, [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.
- _____(2017b), “Feminicidio”, [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/feminicidio>. [fecha de consulta: 11 de diciembre de 2017].
- _____(2011), *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe Anual 2011 del Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe* (LC/W.436), Santiago, septiembre.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2012), “Ficha Técnica: Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica”, septiembre.
- _____(2009), “Ficha técnica: González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”, julio.
- Gherardi, Natalia (2016), “Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar”, *serie Asuntos de Género*, No. 141 (LC/L.4262), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.

- IPU (2017), “Inter-Parliamentary Union”, *Inter-Parliamentary Union*, [en línea] <https://beta.ipu.org/>.
- Naciones Unidas (2017a), “Recomendaciones generales del Comité CEDAW (de 1 a la 34)”, *Comité CEDAW*, [en línea] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> [fecha de consulta: 21 de julio de 2017].
- _____, (2017b), “Observaciones Finales y Recomendaciones a México, países de América Central, el Caribe hispano, el Caribe inglés, francés y holandés, y América del Sur”, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, [en línea] http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5 [fecha de consulta: 21 de julio de 2017].
- _____, (2017c), “Status of Ratification. Interactive Dashboard”, *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*, [en línea] <http://indicators.ohchr.org/> [fecha de consulta: 24 de julio de 2017].
- _____, (2016), “Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Haití” (CEDAW/C/HI/CO/8-9), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, marzo.
- _____, (2015a), “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado Plurinacional de Bolivia”, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, julio.
- _____, (2015b), “Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador” (CEDAW/C/ECU/CO/8-9), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, marzo.
- _____, (2014a), “Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de la República Bolivariana de Venezuela” (CEDAW/C/VEN/CO/7-8), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, noviembre.
- _____, (2014b), “Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú” (CEDAW/C/PER/CO/7-8), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, julio.
- _____, (2012a), “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º periodo de sesiones (1º a 19 de octubre de 2012)” (CEDAW/C/CHL/CO/5-6), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, octubre.
- _____, (2012b), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Brasil” (CEDAW/C/BRA/CO/7), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, marzo.
- _____, (2011a), “Comunicación número 22/2009. Dictamen aprobado por el Comité en su 50º período de sesiones, celebrado del 3 al 21 de octubre de 2011” (CEDAW/C/50/D/22/2009), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, noviembre.
- _____, (2011b), “Comunicación número 17/2008. Dictamen caso Alyne Pimentel vs. Brasil” (CEDAW/C/49/D/17/2008), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, septiembre.
- _____, (2010), “Recomendación general núm. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW/C/GC/28).
- _____, (2008), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador” (CEDAW/C/SLV/CO/7), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, noviembre.
- _____, (2004), “Recomendación general núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal”, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- _____, (1999), “Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, Naciones Unidas.
- _____, (1979), “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, Naciones Unidas.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2015a), *La hora de avanzar*, Line Bareiro y Lilian Soto (eds.), noviembre.
- _____, (2015b), *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*, Line Bareiro y Lilian Soto (eds.), septiembre.

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

Si bien los Estados de América Latina y el Caribe han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la región sigue siendo una materia pendiente. En este trabajo se identifican los avances y los desafíos para garantizar los derechos y la autonomía de las mujeres a través del análisis de las observaciones finales y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a los Estados de la región. En primer lugar, se analiza la información correspondiente a México y los países de Centroamérica y el Caribe de habla hispana; en segundo lugar, la de los países del Caribe de habla inglesa, francesa y neerlandesa y, finalmente, la de los países de América del Sur. De este modo, el análisis permite identificar similitudes y diferencias entre las subregiones.