

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 Estados 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 | <p>Artículo 5: igualdad en la pareja, división sexual de roles y responsabilidades. Estereotipos</p> <p>Recomendación general número 19: la violencia contra la mujer</p> <p>Artículo 6: trata de mujeres y explotación de la prostitución</p> <p>Artículo 12: salud, planificación familiar, derechos sexuales y derechos reproductivos</p> <p>Recomendación general número 24: la mujer y la salud</p> |

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 Recomendación general número 13: igual remuneración por trabajo de igual valor Recomendación general número 16: trabajo familiar no remunerado</p> <p>Artículo 13: derecho a prestaciones familiares, a obtener préstamos y al esparcimiento</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 Recomendación general número 34: mujeres rurales</p> <p>Artículo 16: régimen patrimonial del matrimonio y su disolución 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 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 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 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 atañen directamente con una de las tres dimensiones de la autonomía y otras que afecta 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*, N° 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 menos 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 mandata 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.