

# “A Interface entre Genero e Direito: Experiencias e Desafios Transnacionales”

**Mestre Gladys Acosta Vargas**

*Pero resisto, si, y amanecemos  
hasta que el tiempo advenga*

Rosario Castellanos<sup>1</sup>

Antes que nada, quisiera agradecer profundamente esta invitación a pensar juntas sobre esta interacción entre el derecho y el enfoque de género. Nos une un profundo amor por la justicia y sé que tenemos una voluntad colectiva de construir puentes para que ninguna mujer se quede sin eso que llamamos justicia en sus vidas. También debo agradecer que la vida me permitió transitar personalmente por los problemas que muchas mujeres compartimos y, por eso mismo, decidí cambiar de rumbo profesional y pasar de las Ciencias Sociales al Derecho. Convertirme en abogada ha sido de lo más enriquecedor porque me permitió comprender y actuar en favor de tantas mujeres que, como yo, se habían sentido inermes ante la justicia. También ha sido enriquecedor salir de las fronteras de mi país con el movimiento feminista global, primero al ámbito latinoamericano y caribeño con UNICEF y ONU Mujeres, y ahora mirando el mundo en su conjunto, desde el Comité CEDAW. Es una nueva forma de servir al activismo en favor de las mujeres, para alimentar la influencia de los conceptos y la práctica del feminismo en los ámbitos internacionales.

Quisiera iniciar esta presentación, haciendo un reconocimiento histórico a quienes nos han precedido, en diferentes épocas, en dife-

---

<sup>1</sup> Poeta mexicana. Verso tomado del poema “Acción de Gracias”, publicado en “Poesía no eres tú”, 1972, Letras Mexicanas, Fondo de Cultura Económica. México DF.

rentes partes del mundo, en la lucha por construir un mundo más humano, con un sentido de igualdad entre las personas, poniendo la dignidad en el centro. El enfoque de género en la justicia no es reciente. Es cierto que las mujeres no siempre hemos estado presentes en el nacimiento de los sistemas jurídicos. En la historia hasta ahora conocida se han expresado variadas formas de rebeldía registradas que han cuestionado el orden opresor, incluidos los sistemas jurídicos, y también su sustrato violento en contra de las mujeres. Por ejemplo, las mujeres andinas sufrieron con más fuerza la destrucción de sus tradiciones y formas de vida, en parte porque tenían mayor autonomía y mucho más poder en sus sociedades, en relación al estatus minusvalorado de las mujeres europeas de su tiempo. Por esa razón, resistieron fieramente a los colonizadores y se afincaron en aquello que los europeos llamaron “brujería”, por lo que fueron perseguidas y salvajemente torturadas. A pesar de todo ese ejercicio brutal de poder contra ellas, construyeron un mundo religioso subterráneo que permitió la sobrevivencia de la cultura indígena<sup>2</sup>.

Entre las expresiones colectivas de resistencia, siempre hay individualidades. Hay que recordar y reconocer a aquellas mujeres adelantadas a su época, que como Olympe de Gouges en medio del clamor de la Revolución Francesa levantó la voz en favor de las mujeres con su famosa proclama por los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, lo que le costó la vida durante el régimen de Robespierre en 1793. Sor Juana Inés de la Cruz de México, como muchas otras que se perdieron en el anonimato, prefirieron recluirse en un convento de por vida, antes que dejarse encadenar por el matrimonio, institución colonial donde la violencia estaba legitimada por la ley durante el siglo XVII<sup>3</sup>. Así, ellas dieron una respuesta al malestar social y ganaron un lugar en la sociedad y sobre todo una forma de

2 Silverblatt, Irene, “Luna, sol y brujas – Género y clases en los Andes pre-hispánicos y coloniales” 1990, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco, Perú.

3 Dice Octavio Paz refiriéndose a Sor Juana que “su decisión de escoger el convento está subordinada a una cláusula que rige todo el párrafo: “para la total negación que tenía al matrimonio”. (...) Así, la decisión de profesar está subordinada y es consecuencia de otra decisión anterior: la negación al estado matrimonial. (...) La elección de Juana Inés no fue el resultado de una crisis espiritual ni de un desengaño sentimental. Fue una decisión sensata, consecuente con la moral de su época y con los usos y convicciones de su clase. El convento no era escala hacia Dios sino refugio de una mujer que estaba sola en el mundo.” (p. 157) Paz Octavio, “Sor Juana Inés de la Cruz o Las trampas de la fe”, 1996, Fondo de Cultura Económica, México DF.

expresión, es decir, una voz, imposible de lograr para quienes se debatían entre vínculos matrimoniales o concubinos, con su consabida consecuencia, las maternidades propias o ajenas. Muchas voces se alzaron contra las tiranías, contra los abusos y contra todas las formas de opresión y explotación. No se puede soslayar que en América Latina, la colonización a la que fueron sometidos nuestros pueblos originarios tuvo una significación sustancial. El persistente racismo sembrado por los colonizadores europeos introdujo una relación de subordinación, expresada también en violencia, sobre todo para las mujeres indígenas en servidumbre y para las mujeres negras que estuvieron sometidas a la esclavitud. Se crearon distintos estándares sociales, ante la poca presencia de mujeres europeas, como la dicotomía entre la descendencia legítima e ilegítima, cuyo efecto social difería entre hombres y mujeres de la misma condición. Las mujeres cargaban con sus hijos, producto de esta violencia instaurada, y fueron sometidas a diversos tipos de encierros domésticos, con excepción de aquellas que ganaron espacios, a pesar de su condición social subalterna. Nunca ha habido una dominación absoluta, total. Así se conformaron sociedades con profundas “heridas” que se diluyeron en el inconsciente colectivo, sin desaparecer nunca, pero con la semilla de la rebelión.

El desmoronamiento del poder colonial y más adelante, el orden republicano traído por los aires de la independencia, no fueron suficientes para modificar en forma sustancial la sujeción patriarcal. Los siglos XVIII y XIX, a pesar de haber incluido a las mujeres y sus hijos en la lucha por la independencia y luego en la fuerza laboral impulsora de la incipiente industrialización (sin dejar su elevada presencia en el trabajo rural y doméstico), mantuvieron una naturalización de la violencia a través del abuso de la autoridad marital y paterna como forma de control social. El Estado consideraba que la autoridad masculina en el mundo doméstico era suficiente para mantener la cohesión social de la unidad familiar. Muchos de estos elementos, constitutivos de las sociedades coloniales, tuvieron una evolución histórica que fue modificando paulatinamente la forma sin alterar profundamente su naturaleza de dominio patriarcal. Por ejemplo, las mujeres esclavas carecían de “honor”, se les consideraba siempre dis-

puestas a una relación sexual impuesta por el amo. Para ser “honorable” se requería de un cierto grado de libertad y de reconocimiento<sup>4</sup>. Ese elemento quedó plasmado en el orden penal de muchos países, hasta el siglo XX, bajo el concepto de “mujer honesta”.

La cotidianeidad colonial documenta costumbres sociales abusivas que ahora están penadas por la ley en la mayoría de los países de América Latina. Hay una evolución innegable, aunque todavía lenta. Ninguna persona con función pública o con importante espacio público se atrevería hoy a defender el orden colonial ni a decir que le es indiferente la violencia contra las mujeres. Eso es un logro del siglo XX, gracias un acumulado de resistencias sociales, a movilizaciones de grupos organizados de mujeres en ámbitos nacionales e internacionales y, ciertamente, a la democratización de la cultura, derivada en parte de la influencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>5</sup>. Sin lugar a dudas, el proceso de reconocimiento de la violencia ejercida sobre las mujeres como una violación de derechos humanos es uno de los avances legales más significativos del siglo pasado.

Sin embargo, fue recién en los años 80s que se condenó legalmente la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos de la vida social, sobre todo en el ámbito doméstico o familiar. Puerto Rico fue el lugar donde se redactó la primera ley sobre la violencia doméstica en 1989. En lo concreto, no está muy lejos la época en que se justificaba el “castigo conyugal” que los maridos ejercían sobre las mujeres, sobre todo cuando “asomaban la cabeza a la libertad” y cuestionaban el orden doméstico en cualquiera de sus modalidades. No hace mucho tiempo, la patria potestad era unilateral, la ejercían los padres -por encima de las madres- sobre los hijos, con alto grado de arbitrariedad. Si se revisan algunos códigos civiles de inicios del siglo XX, las mujeres casadas necesitaban permiso de sus maridos para trabajar y en la mayoría de los códigos penales había disposiciones que permitían homicidios motivados por “el honor”, figura penal aplicada en casos de adulterio femenino. El acoso sexual en las relaciones laborales era tabú. Todo el mundo sabía que

4 Maria Emma Mannarelli “Pecados Públicos. La ilegitimidad en Lima. Siglo XVII”. Ediciones Flora Tristán (Lima, 1993).

5 Único tratado internacional, en la historia, que no ha requerido de ratificación para obligar a los Estados.

existía, pero no se lo mencionaba. Las mujeres trabajadoras sexuales eran consideradas “des-honestas” y no estaban protegidas contra la violación sexual. El Estado no se preocupaba de legislar sobre estos asuntos porque eran considerados del ámbito “privado”. La autoridad seguía siendo delegada en los hombres para mantener “el orden”.

En la década de los 90, la teoría feminista cuestionó profundamente el derecho internacional<sup>6</sup>. Salieron a la luz las tensiones que precedieron y estuvieron presentes en la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 para evitar que el parámetro del género humano fuera ostensiblemente el ser humano masculino, como muchos delegados proponían. Definitivamente no era solamente un asunto lingüístico y las mujeres pioneras que desarrollaron esa batalla lograron que el texto usara ampliamente la expresión “persona” en lugar de “hombre”. Pero, las interpretaciones posteriores seguían dejando a las mujeres en un lugar invisible, hasta que entró en vigencia la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1981 (aunque fue aprobada en 1979), actualmente ratificada en toda la región latinoamericana (con 189 ratificaciones a nivel mundial). Ese fue un gran paso adelante y, como veremos, sigue siendo la Convención que concretiza aspectos sustantivos de la dignidad de las mujeres. Pero, durante largo tiempo, esta importante Convención no fue considerada como un instrumento de Derechos Humanos.

Fue en 1993, hace veinticinco años, en Viena, cuando por primera vez, se reconoció en la Declaración y Plan de Acción de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que los “derechos de las mujeres son derechos humanos” y que la violencia contra las mujeres siempre fue una grave violación de los Derechos Humanos<sup>7</sup>. De ahí en adelante, el derecho internacional ha continuado

---

6 Hubo un amplio movimiento de juristas representativos de distintos sistemas jurídicos, en distintos países, que formularon severas críticas a la sesgada interpretación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de expertos y de organismos tradicionales de los Derechos Humanos.

7 Una coalición internacional de mujeres conformada por activistas de diferentes continentes, organizó durante la Conferencia, un Tribunal sobre la Violencia contra las Mujeres, en un local accesible a los delegados de los países y a las representaciones no gubernamentales, transmitido por el sistema de video interno. Durante horas se escucharon los testimonios en primera persona de decenas de mujeres del mundo. El resultado tuvo alto impacto en los acuerdos de la Conferencia.

una evolución positiva. En 1994, se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer. Desde entonces, la comunidad internacional ha abierto puertas para que las legislaciones nacionales, como la Ley Maria da Penha en Brasil, se reformulen y los estados se hagan cargo de erradicar todas las formas de violencia que han sometido a las mujeres a la más grave de las expresiones de discriminación de género<sup>8</sup>. Fue en la Conferencia de 1993 cuando se instituyó la Relatoría Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, en el actual Consejo de Derechos Humanos, cuyos informes y misiones hicieron resonar en los recintos de la ONU que la violencia contra las mujeres no era una serie de casos aislados, sino un problema social sistémico y mundial, que aún permanece.

El síntoma que movilizó a los movimientos en los últimos 50 años ha sido la violencia ejercida sobre nosotras mujeres, que como bien sabemos es la punta de un iceberg en cuya ancha base se encuentra la profunda discriminación en aspectos de la vida social, económica, política, cultural y en otras esferas. El concepto académico del enfoque de género llegó a la justicia y permitió ver como se había relegado e invisibilizado a las mujeres en la generación de los instrumentos del derecho, es decir en las leyes y, lo más grave es que sucedió lo propio en la práctica de hacer justicia, cuyos jueces protegían, por encima de todo, un orden social de sujeción y de discriminación en contra de las mujeres. Sería imposible dar cuenta de todo lo avanzado en materia de estudios sobre la justicia desde una perspectiva de género. Pertenezco a la generación de expansión de la presencia de mujeres en el mundo del derecho. Fuimos rebeldes y adherimos a un movimiento global que criticó severamente la ceguera del derecho, sobre todo del derecho internacional, el mismo que, aunque tenía una sólida base en la Declaración Universal, siguió tratando a las mujeres como seres de segunda categoría, ninguneando sus pretensiones de ser protegidas a carta cabal por el Sistema de Derechos Humanos. La movilización feminista global en el año 1993 en Viena y sus resultados plasmados en el Plan de Acción de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos representan el avance que luego se

---

<sup>8</sup> Recomendación General de la CEDAW # 19 (1992)

consolidó en la IV Conferencia Mundial de Mujeres en 1995 en Beijing y, de ahí en adelante nunca más en las Naciones Unidas se desconoció que los derechos de las mujeres son, ante todo, derechos humanos y que la CEDAW forma parte de los instrumentos de DDHH. Ahora la presencia de mujeres en la profesión del derecho ha crecido sustancialmente, así como la cantidad de mujeres que sirven como juezas en los sistemas de justicia. Sin embargo, todavía falta. Cuando los países que han ratificado la CEDAW pasan el examen periódico ante el Comité CEDAW, siempre preguntamos sobre la representación de mujeres en el sistema de justicia. Generalmente, hay mayor representación en los juzgados de primera instancia, pero empiezan a disminuir en los niveles superiores de la justicia. Para los mandatos de la Convención debiera llegarse a la paridad en todos los órganos de administración de justicia.

Quizá lo más importante a transmitirles hoy sea mi mirada de la justicia desde la perspectiva internacional. El siglo XX abrió la compuerta de la reforma legislativa en favor de las mujeres. La influencia de la CEDAW desde 1979 y de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, tuvieron un rol importante en este impulso a la reforma legislativa. Se han modificado códigos civiles y penales en un proceso de *aggiornamento* de cuerpos legales que reflejaban conceptos e instituciones propias del siglo XIX. Hay varias constituciones modernas en nuestra región que recogen los mandatos de la normatividad internacional en forma integral y un sinnúmero de leyes específicas en favor de las mujeres, pero el reto mayor reposa en el acceso a políticas públicas sostenidas y a la justicia. Además, para esclarecer lo que significa la discriminación en la vida de las mujeres, el Comité CEDAW ha desarrollado un conjunto de Recomendaciones Generales que definen con claridad los compromisos de los Estados Parte. Hasta ahora son 37 Recomendaciones Generales. Desde mi punto de vista, desde la RG#28 donde se define lo que es la responsabilidad estatal y la interseccionalidad, se han desarrollado una serie de temas sustantivos de imperiosa lectura<sup>9</sup>.

---

9 RG 29: Consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución (2013), RG 30: Las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y post-conflicto (2013), RG 31: Conjunta con el Comité de Derechos del Niño sobre prácticas nocivas (2014), RG 32: Las dimensiones de género del estatuto de refugiado, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres (2014), RG 33: Acceso a la justicia (2015), RG 34:

El tema de la política pública, siendo crucial, no lo trataremos ahora. Vamos a centrarnos en el acceso a la justicia. En este siglo XXI nos toca abrir las puertas de la justicia para las mujeres, para los niños y adolescentes, para los pueblos indígenas, para quienes viven alejados en zonas rurales, para quienes están afectados por discapacidades, para los migrantes, para quienes demandan asilo, para las personas afectadas de apatridia, para la comunidad lésbica, bisexual, transexual, intersexual y para todas las identidades de género que puedan existir, para quienes están en privación de libertad, para las personas afectadas por el VIH-Sida. En fin, la lista es interminable. Existen numerosos esfuerzos de reglamentación muy loables, pero el reto actual está en su implementación.

En el Comité CEDAW nos movemos en medio de complejos sistemas jurídicos, sobre todo cuando existen sistemas plurales. Pero, el concepto de “acceso a la justicia” tiene una importancia determinante, que se ha revelado en toda su magnitud en la Recomendación General # 33 del Comité CEDAW, aplicable a todos los sistemas jurídicos. Esta interpretación de lo que significa la justicia no discriminatoria exige a los Estados Parte de la Convención presentar información sobre cuan accesible es el sistema de justicia para las mujeres, cuan adaptada está la estructura del sistema para atenderlas, como las ramas especializadas del Derecho se hacen cargo de eliminar cualquier discriminación de género. Hay aspectos que se refieren a la logística de la justicia, a la calidad del servicio y, por supuesto, al verdadero alcance sobre todo para quienes tienen más dificultades en proteger sus derechos, como señalamos anteriormente.

Pero, de todos los aspectos, quisiera privilegiar la mirada sobre los estereotipos de género, a los que se refiere el artículo 5 de la Convención. Es ciertamente grave que todavía haya tanta influencia de estas maneras de pensar que se sustentan en la superioridad del sexo masculino y sus privilegios. Sin embargo, lo más cuestionable es que estos estereotipos estén presentes en la administración de justicia, tanto para impedir el acceso de las mujeres como

---

Mujeres Rurales (2016), RG 35: Violencia contra la mujer, por la que se actualiza la RG 19 (2017), RG 36: Derecho a la educación de las mujeres y las niñas (2017), RG 37: Dimensiones de género en la reducción de riesgo de desastres en el contexto del cambio climático (2018). En elaboración: RG 38: Trafico en el contexto de la migración global.

para denegarles derechos. Los ejemplos son muchos y ningún país esta exento de esta plaga. La situación se agrava por el sistemático desconocimiento de las raíces de la discriminación que sufren las mujeres y de la normatividad internacional que las protege. Generalmente, los casos se concentran en situaciones de violencia, en discusiones referidas al derecho al trabajo, al derecho de familia, a la custodia de los hijos y a las reglas de la herencia. Adicionalmente hay una fuerte presión por derechos vinculados al asilo, migración y apatridia. El resultado muestra una reiterada impunidad que produce, subsecuentemente, una profunda desconfianza por parte de las afectadas, quienes huyen de la justicia porque no soportan la idea de volver a ser victimizadas por un sistema que, en principio, debiera protegerlas y restituirles sus derechos. Hay innumerables formas de distorsionar la justicia para las mujeres.

Por otro lado, hay demasiados operadores de la justicia que desconocen la normatividad internacional ratificada en el país, generalmente con rango constitucional y, por lo tanto, situada por encima de las leyes nacionales. A ese desconocimiento sustantivo se agrega el limitado conocimiento de los estándares internacionales generados por los órganos de Tratados al aplicar Protocolos Facultativos que abren puertas a los derechos de petición de las personas afectadas en la protección de sus derechos en ámbitos nacionales. Hay también carencia de información en las mujeres, lo cual es, a su vez, traba para la propia administración de justicia porque se produce una inhibición de acciones por falta de confianza de la ciudadanía. Esa es la razón por la que el Comité demanda a los Estados parte que difundan la Convención y el Protocolo Facultativo al interior de sus países, en sus idiomas nativos, por los medios más adecuados. También se le solicita a los Estados parte que capaciten a los funcionarios y operadores de todos los niveles de la justicia en forma obligatoria sobre la normatividad internacional vigente en el país. Debo también reconocer que, en algunos países, la respuesta es dinámica y activa. Por lo mismo, el Comité insiste en desarrollar un seguimiento estricto al cumplimiento de los casos.

Me parece necesario darles alguna información sistemática sobre el Protocolo Facultativo de la CEDAW y comentar sobre la

importancia del caso *Pimentel vs. Brasil* del 2001, el mismo que acaba de ser cerrado por el Comité:

**El Protocolo Facultativo de la CEDAW** entró en vigencia el 22 de diciembre del 2000. Cuenta con 106 ratificaciones, número menor a las ratificaciones a la CEDAW. Es un procedimiento que faculta al Comité a actuar como un cuasi órgano jurisdiccional para revisar quejas individuales, denominadas comunicaciones, respecto al incumplimiento por un Estado Parte, de cualquiera de los derechos protegidos por la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer. Así mismo, el Protocolo faculta al Comité a efectuar investigaciones en caso se reciba información de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte. Las comunicaciones (art. 7) y las investigaciones (art. 8 y 9) son procedimientos diferenciados.

Es atribución de los Estados Parte, en ejercicio de su soberanía, el firmar o ratificar y al mismo tiempo no reconocer la competencia del Comité respecto de los artículos 8 y 9. Eso quiere decir que no se reconoce la facultad del Comité para efectuar las investigaciones por violaciones graves o sistemáticas. De hecho, Colombia ha hecho esa declaración al momento de la ratificación del Protocolo, al igual que Belice. Cuba hizo la declaración en el mismo sentido, en el momento de firmar. Por supuesto, al mismo tiempo, el propio Protocolo estipula que no hay ninguna dificultad para retirar la declaración cuando el país así lo decidiera. La única formalidad es la notificación al Secretario General.

Queda claro que lo que no puede hacer un Estado Parte es firmar o ratificar el Protocolo Facultativo sin reconocer la competencia del Comité para recibir las comunicaciones, es decir las quejas individuales o grupales por violación a derechos protegidos por la CEDAW. Dicho de otra manera, las comunicaciones definidas en el art. 2 del Protocolo Facultativo, son la sustancia del instrumento.

El Protocolo Facultativo es un mecanismo que facilita otro tipo de diálogo con el Estado Parte. Las comunicaciones que llegan al Comité se trasladan al Estado Parte, quien toma parte activa en el proceso de revisión del caso. El Estado Parte puede discutir la admisibilidad del caso cuando no se haya agotado la vía interna, es decir,

cuando todavía la justicia nacional hubiera podido movilizar instancias jurisdiccionales o administrativas al alcance de la persona o personas que presentan la queja para rectificar la situación o, cuando la persona o personas, no plantearon adecuadamente la condición de discriminación ante los diversos niveles del sistema de justicia nacional. En otras palabras, el Comité nunca se sustituye al Estado Parte en la valoración de los hechos ni en la aplicación del derecho nacional. Lo que sí puede hacer es ofrecerle al Estado Parte caminos o recomendaciones para recuperar, de alguna manera, el derecho protegido por la CEDAW. Por eso, los casos generalmente culminan en una medida rectificatoria posible, además de proponer alguna forma de recompensa o indemnización, cuando procede, por los daños causados a la persona. Adicionalmente, el Comité recomienda medidas de carácter general que eviten la repetición de la violación. Generalmente son medidas legislativas o administrativas, incluyendo la capacitación de funcionarios u operadores de justicia.

Este mecanismo de las comunicaciones funciona de la siguiente manera. Cuando el Comité recibe una queja se produce un proceso inicial de análisis formal antes de registrar el caso. Si la información pareciera no ser coherente ni verosímil, no se registra el caso. A veces, se puede solicitar completar la información, sobre todo si se tiene en cuenta que estos procedimientos no requieren obligatoriamente de asesoría letrada. Ese es el punto de partida que abre un largo proceso en el que las partes, es decir el Estado Parte y la autora o autores de la comunicación van colocando sus puntos de vista ante el Comité. El examen de las comunicaciones se efectúa en sesiones privadas del Comité a la luz de la información puesta al alcance por las personas o grupos que alegan la violación y por el Estado Parte interesado. Hay dos elementos sustanciales en el proceso: la admisibilidad (como dijimos antes, es discusión procedimental) y el análisis de los méritos (es la sustancia de la opinión y recomendación del Comité). Estos dos elementos son la base de lo que será la recomendación al Estado Parte. En todas las etapas del proceso actúan la persona o personas que iniciaron la queja y el Estado Parte. Una vez examinada la comunicación, el Comité hace llegar sus opiniones y recomendaciones a las partes interesadas. El Estado

debe responder en un plazo no mayor de seis meses, considerando especialmente información sobre medidas adoptadas en función de las opiniones y recomendaciones del Comité. Así mismo, el Comité podrá pedir nuevamente al Estado Parte que presente información sobre las medidas adoptadas o solicitar, si lo considera apropiado, que la incluya en los informes periódicos que se presentan de conformidad con el art. 18 de la Convención.

Por otro lado, las investigaciones están reguladas en los art. 8 y 9 del Protocolo. Se aplican a violaciones graves o sistemáticas por parte de un Estado Parte a los derechos protegidos por la CEDAW. El Comité debe establecer si la información recibida es fidedigna y si están los elementos que revelen la responsabilidad del Estado Parte en las violaciones graves y sistemáticas. En ese caso, el Comité invita al Estado a tomar parte activa en el examen de la información y a presentar observaciones sobre la misma. Con todos esos elementos, el Comité puede encargar a integrantes del mismo a realizar una investigación y presentar un informe. Muchas veces se incluye una visita al país, previa autorización del Estado Parte. Los resultados de la investigación se trasladan al Estado Parte junto a las observaciones y recomendaciones. También existe un plazo de seis meses para recibir las observaciones del Estado Parte. Al igual que en el caso de las comunicaciones, el Comité puede invitar al Estado Parte a informar sobre las medidas adoptadas como resultado de la investigación en el informe periódico de la CEDAW, cada cuatro años.

Como puede apreciarse, se trata de procesos absolutamente transparentes para el Estado Parte y para las personas o grupos que presentan las quejas. Existe un supuesto de buena fe para el cumplimiento de las recomendaciones del Comité por parte del Estado Parte. La obligatoriedad para el Estado Parte se deriva de la aceptación del compromiso internacional asumido y de la voluntad política de cumplir. No hay sanciones en caso de no hacerlo.

Sin embargo, la experiencia en el Comité muestra que los Estados más comprometidos con el orden internacional, que respaldan la protección de los Derechos Humanos y que son activos participantes en la elaboración de la evolutiva normatividad internacional,

prestan la debida atención y responden positivamente a los requerimientos del Comité CEDAW. El Comité mantiene diálogo abierto con las Misiones de los Estados Partes ante Naciones Unidas y se reúne con las autoridades diplomáticas cuando se trata de resolver dificultades en la protección de los derechos de las personas que presentan las quejas ante el Comité.

Hemos recibido recientemente una excelente noticia de España vinculada a un caso presentado al Comité, vía el Protocolo Facultativo, referido a violencia doméstica y asesinato de la hija por parte del padre. La Corte Suprema ha ordenado, en julio de este año (2018), el pago de una indemnización de 600,000 euros a la víctima y ha planteado que las recomendaciones del Comité CEDAW son vinculantes para el Estado parte. Lamentablemente otros países, por suerte minoritarios, consideran que las vistas de los Comités de Derechos Humanos no son vinculantes, con lo cual incrementan la desprotección de las víctimas.

## EL MECANISMO DE LAS COMUNICACIONES

Muchos estudiosos han analizado casos tratados por el Comité bajo el Protocolo Facultativo. En uno de esos artículos se menciona un caso relevante para América Latina, se refiere a Brasil (Pimentel vs. Brasil) respecto de la mortalidad materna. Se le considera una de las formas más graves de discriminación que existen. El riesgo es sustancialmente más alto en países en desarrollo, entre los cuales figura Brasil. Este caso fue revisado en el 2001. La queja fue interpuesta por la madre de una mujer afro-descendiente que murió producto de problemas en la expulsión de un feto, a las 27 semanas de embarazo. Esta situación se produjo en un centro de salud, donde se le indujo el parto, en medio de severas náuseas y dolor abdominal, luego de haber verificado que el corazón del feto ya no latía. Alrededor de 14 horas después del parto, le hicieron un curetaje para eliminar los restos que habían quedado en el útero. En ese momento, la condición de la joven se empeoró con síntomas como: severa hemorragia, vómitos de sangre, desorientación, profunda debilidad física, sumados a la imposibilidad de recibir alimentos. Al día siguiente, los médicos del centro trataron de trasladarla a un hospital

municipal mejor equipado, pero obtuvieron una negativa para usar en la noche la única ambulancia que había en ese lugar. La paciente tuvo que esperar ocho horas en condición crítica. En las dos últimas horas entró en coma, luego estuvo en condición hipotérmica, con aguda dificultad respiratoria y síntomas de coagulación intra-vascular. Una vez en el hospital, como no había cama disponible, la pusieron en el corredor de la zona de emergencia. No encontraban sus récords médicos y se le dio tratamiento solo sobre un recuento oral de sus síntomas. Ella murió al día siguiente. La causa oficial de la muerte fue hemorragia digestiva, explicada por los médicos como consecuencia del parto temprano.

En la apreciación de los hechos, no hubo mayor discusión, excepto en la calificación de la muerte. El Estado Parte afirmaba que no había sido una muerte materna y que los errores cometidos no eran imputables al Estado porque el centro de salud era privado. El Comité indicó que la responsabilidad era del Estado, pues de acuerdo a la Constitución de Brasil (art. 196 -200), el derecho a la salud es un derecho humano. El Estado tiene una obligación de “debida diligencia” para asegurar que los actores privados implementen políticas y prácticas de salud en forma apropiada y no puede evadir su responsabilidad cuando contrata la prestación de servicios privados.

El Comité consideró que el Estado de Brasil había violado la CEDAW al haber discriminado a las mujeres por la mala calidad de servicios, que solo las mujeres requieren, asociado a los insuficientes presupuestos de los servicios de maternidad y la incapacidad de proveer instancias sólidamente enfocadas dentro del Poder Ejecutivo para implementar políticas que respondan a las necesidades específicas de la salud de las mujeres. Al hacer el vínculo entre cuidado de la salud y sobrevivencia, el Comité señaló que “la falta de adecuados servicios de salud materna produce un impacto diferencial sobre el derecho a la vida de las mujeres”. El Comité también encontró que la marginalidad del estatus de la mujer que murió, la colocaba en un sector vulnerable de la sociedad con menor acceso a los servicios de salud. Quedó establecido por el Comité que ella no solo fue discriminada por su estatus como mujer, sino como afro-descendiente y por pertenecer a un determinado sector socio-económico.

En este caso, el Comité solicitó a Brasil no solo compensar a la madre de la mujer que murió, sino a la hija que tenía 5 años al momento de la muerte de la madre. También formuló recomendaciones para elevar los estándares de la atención médica materna en Brasil: asegurar una maternidad segura y acceso de todas las mujeres a adecuada atención de emergencia obstétrica, proporcionar capacitación a quienes brindan servicios de salud, especialmente en relación a los derechos en la salud reproductiva, incluyendo tratamientos médicos de calidad durante el embarazo y el parto. Finalmente, el Comité planteó la necesidad de reducir las muertes maternas prevenibles, formando comités para analizar las muertes maternas donde no los hubiera.

Brasil aceptó lo planteado por el Comité. El 25 de marzo de 2014, la Misión Permanente de Brasil informó al Comité de que había pagado una indemnización a la madre de Alyne superior a 55.000 dólares. El Estado parte también ha participado oficialmente en un acuerdo extrajudicial para proporcionar compensación adicional a la hija de Alyne, una vez que un tribunal decidiera sobre el asunto (que normalmente debería exceder de 30.000 dólares estadounidenses).

Esta es una decisión muy importante y un ejemplo positivo de cumplimiento de las decisiones sobre casos individuales decididas por los órganos de tratados de las Naciones Unidas y, en particular, la CEDAW. Muestra un excelente compromiso y buena voluntad de cooperación por parte de Brasil. Además de la compensación pagada, el Estado parte ha llevado a cabo diversas actividades y reformas, lo que resulta en una importante disminución de la mortalidad materna en diferentes partes de Brasil, dando cumplimiento a las recomendaciones generales formuladas con respecto a este caso. Una serie de medidas de política y planes de acción nacionales se han adoptado o han sido puestas en marcha, como por ejemplo la Política Nacional Integral de Salud de la Mujer, el Pacto Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal y la Política Nacional de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. En junio de 2008 fueron institucionalizados los procedimientos de vigilancia de mortalidad materna. Además, las inspecciones de salud, tanto de las instituciones de salud públicas como privadas se llevan a cabo

de manera descentralizada por el Estado o por parte de los órganos de vigilancia de salud municipales, con el fin de prevenir los riesgos para la salud pública.

El Gobierno ha llamado “Alyne Pimentel” a la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital de maternidad en la ciudad de Nova Iguaçu y también instaló una placa conmemorativa en el lugar. También se llevaron a cabo distintas actividades de capacitación sobre orientación en derechos reproductivos de las mujeres, a trabajadores de salud, a defensores públicos, a los funcionarios de la Oficina del Procurador General y a los auditores del Sistema Único de Salud, así como a representantes del movimiento de mujeres. En abril del 2014, el Centro de Maternidad del Hospital Mãe del área de la comunidad Mesquita también fue re-nombrado “Alyne Pimentel”.

## EL MECANISMO DE LAS INVESTIGACIONES

El procedimiento denominado Investigaciones es menos usado. Solo puede ser activado si se muestra fehacientemente que se trata de una violación grave y sistemática de los derechos protegidos por la CEDAW, por parte de un Estado Parte. Es interesante mencionar el Informe presentado sobre México. La investigación versó sobre los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México. Este procedimiento se inició el 2003 y concluyó en el 2004. Hubo una visita in situ de dos expertas del Comité. El informe del Comité fue presentado en la 31a. sesión en julio del 2004. La respuesta del Gobierno de México fue presentada el 27 de enero del 2005. Este procedimiento contó con la amplia colaboración del Gobierno de México, lo cual es notorio en las conclusiones presentadas en su informe final. Se reconoce la magnitud del problema, se refiere en detalle lo avanzado por las autoridades y se expresa abiertamente el compromiso de cumplir con todas las obligaciones adquiridas al ratificar la CEDAW. Lo sustancial de las conclusiones reitera que el Gobierno de México mantiene su compromiso de continuar desplegando esfuerzos para superar la falta de capacidad humana y financiera de las autoridades para atender estos atentados contra los Derechos Humanos en forma oportuna y efectiva.

En resumen, el Protocolo Facultativo, al poner al alcance de las mujeres los procedimientos de Comunicaciones o el de las Investigaciones, producen una dinámica catalizadora respecto de problemas referidos a la histórica discriminación contra las mujeres en cada uno de los Estados Parte:

1. Ayuda a hacer visible la problemática y a sensibilizar a la ciudadanía al respecto.

2. Identifica cuales son los vacíos o dificultades de las diferentes instancias estatales responsables de evitar estas violaciones.

3. Plantea una hoja de ruta a seguir para garantizar el respeto de los derechos vulnerados.

4. Los Estados Parte dan muestra de voluntad política para brindar justicia y evitar la repetición de estos fenómenos.

La importancia del Protocolo Facultativo radica en darle la oportunidad al Estado Parte, desde un órgano de Tratado, como es el Comité de la CEDAW, de atenuar o rectificar, cuando es posible, los errores producidos por los órganos jurisdiccionales en detrimento de los derechos protegidos por la CEDAW para las personas afectadas y también le permite al Estado Parte detectar vacíos en la legislación, en la política pública o en la administración de justicia que sería necesario modificar para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las mujeres.

## LA PRODUCCIÓN DE LA LEY

Sin embargo, no se puede abandonar el campo de la producción de la ley porque todavía existen vacíos y sobre todo erróneas formas de legislar sobre la vida de las mujeres. Se ha avanzado en la reforma legislativa, pero faltan muchas leyes para garantizar el reconocimiento, ejercicio y goce de los derechos de las mujeres planteados por la CEDAW. Quisiera mencionar algunos de estos retos:

1. La violencia contra las mujeres: América Latina es el continente mas mortífero para las mujeres. Las niñas llegan a la vida con un margen de riesgo altísimo de ser violentadas, dentro y fuera de sus hogares. Los miembros de la familia y cercanos (como profesores o ase-

sores religiosos) son los perpetradores más comunes de la violencia contra las niñas. Esta situación merece mejores instrumentos legislativos, sumados a modificaciones en los sistemas educativos y en la administración de justicia. En el caso de los crecientes feminicidios, es necesario que los códigos penales incorporen la figura del feminicidio y que se elaboren protocolos específicos para la investigación, como ya ha sido planteado por el Comité CEDAW y otros organismos de la ONU. Todas las actuales leyes deberían ser revisadas para adecuar su respuesta a las graves situaciones que nos aquejan.

2. Los derechos sexuales y reproductivos: Hay mucho que decir en este campo, sobre todo porque todavía se mantiene en esta región tasas altas de mortalidad materna y de embarazos adolescentes. Quisiera insistir en la importancia de legislar adecuadamente sobre la interrupción del embarazo. El derecho al aborto es fundamental para la vida de las mujeres. El Comité CEDAW plantea a los Estados parte que, al menos, se debe legalizar el aborto en las siguientes causales: peligro para la salud y la vida de la madre, violación sexual con consecuencia de embarazo y severa malformación fetal. En el resto de casos, el aborto debe ser despenalizado. Es una gran injusticia que todavía existan códigos penales que sustenten que mujeres con legrados sean denunciadas por los hospitales y sean luego encarceladas por homicidio agravado.

3. Matrimonio infantil o relaciones de pareja de niñas y adolescentes: El Comité CEDAW así como el Comité sobre los Derechos del Niño, plantean que se requieren normas específicas que prohíban estas relaciones matrimoniales con niñas y adolescentes antes de los 18 años. Adicionalmente se requieren protecciones para quienes están atrapadas en estos vínculos.

4. Trabajo infantil: Aun existe esta práctica en nuestra región y es fundamental que las niñas no sigan haciendo tareas domésticas que les impiden asistir a la escuela. La ratificación del Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente de los trabajadores domésticos, es una de las recomendaciones que el Comité CEDAW hace a los Estados parte para impulsar modificaciones urgentes en las legislaciones nacionales.

5. Participación política: Aun no hay suficiente legislación para garantizar la paridad. Las investigaciones muestran que superar el 30% es bastante difícil sin legislaciones adecuadas. Pocos países han iniciado procesos legislativos referidos a las diversas formas de violencia que sufren las mujeres que participan en la política.

Permítanme cerrar con algunas reflexiones globales:

**A manera de conclusión**, quisiera plantear que:

Hay varias tareas históricas iniciadas por quienes nos antecedieron y que continuarán más allá de nuestra presencia en el Comité: 1. la consolidación de una cultura de justicia y de una juridicidad global acompañada por una doctrina internacional de los derechos humanos de las mujeres en pleno desarrollo, 2. enfatizar la responsabilidad internacional de los Estados, 3. propiciar mayor influencia de los movimientos sociales de inspiración feminista que representen los intereses de las mujeres:

1. Es imprescindible crear una **innovada organicidad y cultura de justicia** para acelerar el proceso de adaptación de las leyes nacionales y el cumplimiento de las mismas a los estándares internacionales. Hay que establecer coherencia entre normas, procedimientos de investigación, sanción y reparación, inclusive de justicia restaurativa, con instituciones tutelares adecuadas, que tengan acceso a sistemas de información actualizados y abiertos a la ciudadanía, con adecuada publicidad,

para responder en prioridad a la injusticia e impunidad derivada de la violencia sufrida por las mujeres y sus familias. Así mismo, tenemos que propiciar **la consolidación de la juridicidad global**, es decir, la paulatina construcción de una justicia internacional que pertenece a la humanidad y como tal, elabora los estándares internacionales, cada vez más concretos y precisos, que deberán inspirar a las legislaciones y políticas nacionales. Los Estados toman la decisión de impulsar los tratados internacionales en su calidad de Estados Miembros de la ONU y luego hacen uso de su capacidad soberana para firmarlos y ratificarlos, con el consiguiente compromiso de hacerlos respetar en sus territorios. Como complemento, se encuentra en pleno desarrollo **una doctrina jurídica internacional de los derechos de las mujeres**, cuya difusión es fundamental sobre todo en los ámbitos judiciales y de formación profesional de las carreras del Derecho, para avanzar en la amplia expansión de argumentos que favorezcan la defensa de las mujeres a nivel nacional, regional e internacional.

2. La **responsabilidad internacional del estado** en su compleja articulación de distintos niveles es la piedra angular ante las violaciones a las normas de protección de los DDHH. La deficiencia de justicia descrita, con su sucesión de fallas sistémicas para las mujeres, no se resuelve con políticas públicas inmediatistas, de atención epidérmica a sectores afectados por la pobreza o meramente humanitarias. La comprensión de los reales problemas de la justicia y su superación requieren de un alto nivel de competencia de funcionarios informados y comprometidos con la transformación sustancial del estado, con inquebrantable defensa de valores éticos de justicia y de solidaridad. Los Estados tienen la obligación de identificar cuáles son los grupos de personas que tienen mayores riesgos de sufrir discriminación y

violencia. La prioridad de realizar acciones de prevención debe ser enfocada sobre la base de consultas regulares con las poblaciones para no reproducir estereotipos de superioridad/inferioridad de género, raza o clase.

3. Es fundamental **consolidar la atención a los movimientos sociales de inspiración feminista**, en toda su diversidad, a las mujeres indígenas, a las mujeres LGBTI, a las artistas. Son los amplios movimientos en la base de la sociedad los que producen la dinámica para avanzar. Los movimientos siempre tienen una estrecha cercanía con lo que está pasando en la realidad concreta de la vida de las mujeres, aun antes de plasmar la tendencia en las estadísticas. Han sido las académicas feministas, las que ofrecieron los primeros estudios cualitativos sobre diversos aspectos de la condición social de las mujeres. Los informes alternativos (llamados también informes sombra) elaborados por las ONGs llegan siempre al Comité, cuando un Estado va a presentar el informe de país, con elementos críticos a tomar en consideración. Los diálogos con la sociedad civil y con los representantes de los Estados son momentos privilegiados de la vida del Comité para hacer avanzar la dinámica en los países. Los resultados de esos diálogos debieran ser ampliamente difundidos como ejemplo de construcción democrática.

Quisiera cerrar esta presentación compartiendo con ustedes que formo parte de una generación profundamente convencida del rol orientador de la justicia en la construcción de la igualdad sustantiva entre los seres humanos. Creo que es posible la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia que limitan tan gravemente la vida de mujeres y niñas. ¡A mejor justicia, mayor esperanza!

Muchas gracias.