

DERECHOS HUMANOS Y MUJERES: TEORÍA Y PRÁCTICA

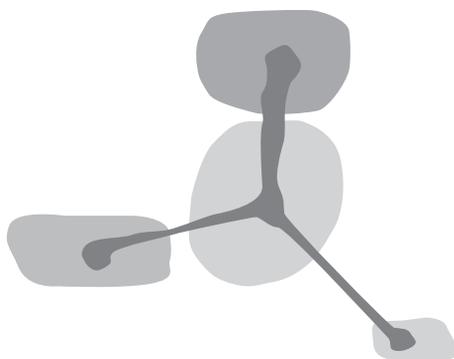
Nicole Lacrampette P. (Editora)
Claudio Nash R. (Estudio introductorio)

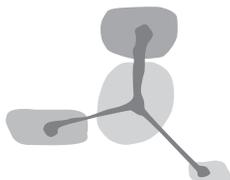
Mónica Arango O.
Mariano Fernández V.
Lorena Fries M.
Catalina Lagos T.
Patricia Palacios Z.
Óscar Parra V.
Claudia Sarmiento R.
Yanira Zúñiga A.

DERECHOS HUMANOS Y MUJERES: TEORÍA Y PRÁCTICA

Nicole Lacrampette P. (Editora)
Claudio Nash R. (Estudio introductorio)

Mónica Arango O.
Mariano Fernández V.
Lorena Fries M.
Catalina Lagos T.
Patricia Palacios Z.
Óscar Parra V.
Claudia Sarmiento R.
Yanira Zúñiga A.





Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Centro de Derechos Humanos

Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y Práctica

Editora

Nicole Lacrampette P.

Autores/as:

Mónica Arango O.
Mariano Fernández V.
Lorena Fries M.
Nicole Lacrampette P.
Catalina Lagos T.
Claudio Nash R.
Patricia Palacios Z.
Óscar Parra V.
Claudia Sarmiento R.
Yanira Zúñiga A.

Diseño y Diagramación:

Maudie Thompson

Registro de Propiedad intelectual: N° 234923
ISBN: 978-956-19-0833-8

Impresión:

Andros Impresores
Santa Elena 1955, Santiago
Teléfono-fax: 2555 62 82 - 2556 96 49

Impreso en Chile
Se imprimieron de esta edición 500 ejemplares

CONTENIDOS

Presentación	7
Prólogo	9
Estudio Introdutorio: Derechos Humanos y Mujeres, Teoría y Práctica <i>Claudio Nash</i>	13

CAPÍTULO I: FEMINISMOS, GÉNERO Y DERECHO

Feminismos, Género y Derecho. <i>Lorena Fries y Nicole Lacrampette</i>	33
--	----

CAPÍTULO II: EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS MUJERES

Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. <i>Nicole Lacrampette y Catalina Lagos</i>	69
El sistema internacional de derechos humanos en clave antidiscriminación: reglas comunes y obligaciones estatales. <i>Mariano Fernández</i>	113
Mirando la discriminación con otros ojos. <i>Claudia Sarmiento</i>	147

CAPÍTULO III: APLICACIONES DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

Mujeres, ciudadanía y participación política. <i>Yanira Zúñiga</i>	181
Derechos sexuales y reproductivos. <i>Mónica Arango</i>	211
Autonomía económica, pobreza, desarrollo: la no discriminación y los derechos sociales de las mujeres. <i>Oscar Parra</i>	251
La violencia en contra de las mujeres. <i>Patricia Palacios</i>	277

AUTORAS Y AUTORES	339
--------------------------------	-----

LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Nicole Lacrampette Polanco
Catalina Lagos Tschorne

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) propiamente tal surge en la segunda mitad del siglo veinte. Con anterioridad —concretamente, antes de la Segunda Guerra Mundial y de la fundación de la Organización de Naciones Unidas (ONU)—, la protección internacional de los individuos se centraba en el tratamiento que debían dar los Estados a los extranjeros que se encontraran en sus territorios de manera temporal o permanente (a través de la protección diplomática), en la normativa humanitaria de los conflictos armados y en la protección de ciertas minorías.¹ Tras las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra se hizo patente la necesidad de establecer un orden público internacional por encima de los Estados, que previniera la repetición de situaciones similares en el futuro.²

En este contexto comenzó a desarrollarse un sistema internacional de protección de los individuos frente a los excesos del ejercicio del poder por parte de los gobernantes, cuya característica distintiva respecto de los desarrollos que le precedieron radica en que, bajo este nuevo modelo de protección, las personas poseen derechos internacionalmente garantizados como individuos y no como ciudadanos de algún Estado en particular.³

Un hito que sienta las bases para la construcción del actual sistema internacional de protección de los derechos humanos está dado por la firma de la Carta de Naciones Unidas (en adelante, la Carta) al término de la Conferencia de San Francisco, en 1945. Durante el proceso de elaboración del texto de la Carta se eludió casi por completo la incorporación de principios de derechos humanos y libertades fundamentales, pues, como explica Buergenthal:

“Era de esperarse que cada una de las naciones vencedoras tuviese penosos problemas con sus propios derechos humanos. La Unión Soviética tenía su *gulag*, los Estados Unidos su discriminación racial *de jure*, Francia y Gran Bretaña sus imperios coloniales. Dada su propia vulnerabilidad en lo tocante a derechos humanos, estos países no tenían interés político en esbozar una Carta que estableciera un sistema internacional efectivo para la protección de los derechos humanos, por el cual abogaban algunas naciones democráticas más pequeñas. Si bien las grandes potencias prevalecieron hasta el punto en que la Conferencia de San Francisco no generó ningún sistema de protección como tal, la Carta de la ONU proporcionó, no obstante, los fundamentos legales y conceptuales para la creación de la legislación internacional de derechos humanos contemporánea”⁴.

Una de las disposiciones relevantes en este sentido es el artículo 68 de la Carta, que exige al Consejo Económico y Social de la ONU crear “comisiones de orden económico y social y para la

1 Para una descripción de los antecedentes históricos de la protección internacional de los derechos humanos, ver: BUERGENTHAL (1996, pp. 31-46).

2 NASH (2009, pp. 24-25).

3 BUERGENTHAL (1996, p. 45).

4 *Ibíd.*, pp. 52-53.

promoción de los derechos humanos”. En cumplimiento de este mandato, durante la primera sesión de la Asamblea General de la ONU —en 1946— se estableció la Comisión de Derechos Humanos, que se reunió por primera vez en 1947 y emprendió entonces la tarea de elaborar un proyecto de Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual fue aprobado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Casi veinte años más tarde, en 1966, se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (que entró en vigor el 23 de marzo de 1976) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (que entró en vigor el 3 de enero de 1976). Ambos instrumentos constituyen la piedra angular de una serie de tratados internacionales que se han suscrito con posterioridad, abarcando un amplio rango de materias del campo de los derechos humanos.⁵

Paralelamente a la evolución de la protección internacional de los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas comenzaron a gestarse procesos similares, a nivel regional, en América, Europa⁶ y, más tardíamente, en África⁷. Así, durante la Novena Conferencia Internacional Americana⁸, celebrada en 1948, se adoptó la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente, en 1959 se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en 1969 se firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que entró en vigor en 1978.

Tras esta breve reseña del origen de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, a continuación se examina la estructura y los mecanismos de protección en el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas —también conocido como Sistema Universal— y en el Sistema Interamericano, con énfasis en los mecanismos orientados hacia la protección específica de los derechos humanos de las mujeres.

1. EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

1.1. ESTRUCTURA

Dentro del Sistema de la ONU pueden reconocerse dos clases de organismos: por una parte, aquellos basados en la Carta de Naciones Unidas —denominados *extraconvencionales*— y, por otra, los órganos de supervisión creados por los tratados de derechos humanos —llamados *órganos de tratados o convencionales*—.

Hasta el año 2006, los principales órganos de protección de derechos humanos basados en la Carta fueron la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos⁹,

5 Para un mayor desarrollo de los procesos enunciados en este párrafo y de los primeros antecedentes del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, ver: BUERGENTHAL (1996, pp. 51-126); COHEN (1949) y OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2005).

6 El Consejo de Europa adoptó en 1950 el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (también conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos), que entró en vigor en 1953. Este instrumento contemplaba la creación de dos organismos: la Comisión Europea de Derechos Humanos (que funcionó entre 1954 y 1999) y la Corte Europea de Derechos Humanos. Esta última celebró su primera sesión en el año 1959.

7 La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul) fue adoptada el 27 de junio de 1981 y entró en vigor el 21 de octubre de 1986. La misma estableció la creación de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que fue inaugurada en 1987. En 1998 se adoptó el Protocolo sobre el establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, organismo que celebró su primera sesión en el año 2006.

8 Esta Conferencia forma parte de una serie de reuniones de delegados, ministros de relaciones exteriores y presidentes de los Estados americanos que se realizaron entre 1889 y 1954, conocidas también como *Conferencias Panamericanas*.

9 El 15 de marzo de 2006, la Asamblea General adoptó la resolución A/RES/60/251, que establece el Consejo de Derechos Humanos. Este órgano sustituyó a la Comisión de Derechos Humanos, la cual había sido establecida en 1946 y concluyó su última sesión el 27 de marzo de 2006. Para más antecedentes sobre la creación del Consejo, ver: HALPERIN y ORENTLICHER (2007); WESCHLER (2008) y GIFRA (2009).

que asumió todos sus mandatos) y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (cuya última sesión se celebró en julio y agosto de 2006).¹⁰ En la actualidad el principal órgano basado en la Carta es el Consejo de Derechos Humanos. Este es un órgano subsidiario de la Asamblea General, responsable de promover el respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, de enfrentar las situaciones de violación de derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto, entre otras funciones.¹¹ Al Consejo se le encomienda la realización de un Examen Periódico Universal,

“basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados [...]”.¹²

Dentro de los órganos extraconvencionales se ubican también los Procedimientos Especiales, a los que se hará referencia más adelante.

Los órganos de tratados, por su parte, son creados por las convenciones de derechos humanos para controlar el cumplimiento de sus disposiciones en cada Estado parte. Están compuestos por expertos independientes elegidos por los Estados Partes de cada Convención, quienes ejercen sus funciones a título personal.

Actualmente existen diez órganos de tratados:

- Comité de Derechos Humanos, encargado de la supervisión del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, encargado de la supervisión del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de la supervisión de la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (CERD).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, encargado de la supervisión de la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW).
- Comité contra la Tortura, encargado de la supervisión de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (CAT).
- Subcomité para la Prevención de la Tortura, encargado de la supervisión del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*.
- Comité de los Derechos del Niño, encargado de la supervisión de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN).
- Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, encargado de la supervisión de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (MWC).
- Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, encargado de la supervisión de la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* (CRPD).

10 UPRIMNY (2008, p. 34).

11 ASAMBLEA GENERAL ONU (2006).

12 *Ibid.*, párr. 4 letra e).

- Comité contra las Desapariciones Forzadas, encargado de la supervisión de la *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (CED).

Sus funciones comprenden el examen de los informes periódicos que deben presentar los Estados parte, el examen de comunicaciones individuales referidas a violaciones de los derechos consagrados en el tratado bajo su supervisión y la formulación de recomendaciones u observaciones generales sobre la interpretación del mismo. Las dos primeras, que se examinan a continuación, constituyen los principales mecanismos de protección a cargo de estos Comités.

1.2. MECANISMOS DE PROTECCIÓN

1.2.1. Supervisión internacional: la consideración de informes periódicos por parte de los órganos de tratados

Si bien no todos los órganos de tratados, o Comités, tienen las mismas funciones y competencias, hay al menos una facultad que la mayoría de ellos posee¹³, cual es la de considerar informes periódicos de los Estados a fin de examinar, en general, el nivel de cumplimiento de las disposiciones de la Convención que supervisan en el ámbito doméstico de los distintos Estados Parte.

No todos los Comités han desarrollado un procedimiento idéntico para la consideración de los informes de los Estados, pero en términos generales se pueden identificar las siguientes etapas:

- La presentación de informes por parte de los Estados (y otras fuentes) al Comité respectivo.
 - La adopción de la Lista de Cuestiones Previas y Preguntas por parte del Comité.
 - El examen de los informes de los Estados Partes (diálogo constructivo).
 - Adopción de las Observaciones Finales del Comité.
 - Seguimiento de las recomendaciones.
- **La presentación de informes por parte de los Estados (y otras fuentes) a los Comités**

Las nueve principales convenciones sobre derechos humanos que se han adoptado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas establecen la obligación de los Estados Parte de presentar a los Comités informes periódicos sobre las medidas que se hayan adoptado para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas y efecto a los derechos reconocidos en ellas.

Normalmente, los Estados deben presentar un informe inicial en el plazo de uno o dos años desde la entrada en vigencia del convenio e informes periódicos o suplementarios cada cuatro o cinco años, como también en las demás ocasiones en que los Comités lo soliciten.

Los informes de los Estados normalmente deben incluir referencia a las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole que se hayan adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones de las referidas convenciones, con indicación de los progresos obtenidos, los desafíos o dificultades que se han debido enfrentar y los factores o circunstancias que han afectado el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por dichos instrumentos.¹⁴

13 La única excepción la constituye el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

14 CERD, Artículo 9; PIDCP, Artículo 40; PIDESC, Artículo 16 y 17; CEDAW, Artículo 18; CAT, Artículo 19; CDN, Artículo 44; MWC, Artículo 74; CRPD, Artículo 35; CED, Artículo 29.

Sin perjuicio de todo lo anterior, es importante señalar que algunos Comités, como por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, han diseñado procedimientos opcionales simplificados para la presentación de informes, a los cuales los Estados pueden someterse voluntariamente.¹⁵

Además de los informes de los estados, los Comités reciben información de otras fuentes, ya sea porque así lo han establecido al regular sus procedimientos, o bien, porque así lo disponen las propias convenciones.¹⁶ Al respecto, se pueden mencionar los informes que emiten los organismos especializados de Naciones Unidas, los informes de las instituciones nacionales de derechos humanos y los informes que remiten las organizaciones de la sociedad civil, conocidos como informes sombra o alternativos.

- **La adopción de la Lista de Cuestiones y Preguntas por parte de los Comités**

Una vez enviado por el Estado Parte el informe al Comité, y con anterioridad a la realización de la sesión en que se efectúa el examen o consideración del informe, el Comité emite una Lista de Cuestiones y Preguntas mediante la cual solicita información adicional al Estado sobre determinadas materias o formula preguntas sobre determinadas cuestiones que se hayan o no abordado en el informe.

Las respuestas a la Lista de Cuestiones y Preguntas que remiten los Estados complementan sus informes originales. Adquieren particular relevancia cuando se producen retrasos importantes entre la presentación del informe periódico o inicial y la consideración o examen del mismo por parte del Comité¹⁷, ya que permiten actualizar parte de la información.

- **El examen de los informes de los Estados Parte (diálogo constructivo)**

Luego de recibidos los informes por escrito que envían los Estados al Comité, se efectúa la consideración o examen de los mismos durante una sesión previamente fijada para ello. A esta sesión son invitados los representantes del Estado, para participar de un diálogo constructivo con los y las miembros del Comité.

En el examen también pueden participar organismos especializados de Naciones Unidas¹⁸, los Institutos Nacionales de Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil¹⁹.

15 Estos se desarrollan en forma paralela a los procedimientos tradicionales de consideración de informes periódicos. Como su nombre lo indica, tienen por objeto simplificar la labor de los Estados en relación con la presentación de informes, a la vez que permiten al Comité contar con informes más específicos de los Estados. El procedimiento simplificado —a diferencia del procedimiento tradicional— no comienza con la entrega del informe periódico del Estado parte, sino que con la adopción por parte del Comité de una *Lista de Cuestiones Anteriores a la Presentación de Informes*, de forma tal que la respuesta del Estado a dicha lista de cuestiones previas constituirá el informe en base al cual se realizará el examen del Estado. El órgano que ha desarrollado con mayor detalle este procedimiento facultativo de presentación de informes es el Comité contra la Tortura, que ya en 2007 estableció esta posibilidad para los Estados mediante la Resolución A/62/44, adoptada en mayo de 2007, durante su 38º periodo de sesiones (párr. 23 y 24). Para mayor información, ver: CAT. New optional reporting procedure adopted by the Committee against Torture. [En línea] <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/ReportingProcedures.aspx>> [Consulta: 8 de octubre de 2013].

16 MWC, Artículo 74.4; CRPD, Artículo 33.3.

17 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2008, p. 40).

18 CDN, Artículo 45 letra a); MWC, Artículo 74.5 y 74.6.

19 MWC, Artículo 33.3

- **Adopción de las Observaciones Finales del Comité**

Con posterioridad al examen del informe del Estado, los Comités adoptan un documento llamado “Observaciones Finales” o “Comentarios Finales”, en el que junto con destacar los avances y aspectos positivos en relación con la aplicación de tratado por el Estado, efectúa las sugerencias, comentarios y recomendaciones que considere oportunos, sobre la base de la información recibida por escrito y durante el examen. Las Observaciones Finales son luego transmitidas al Estado Parte, que a su vez pueden realizar observaciones o comentarios sobre las mismas.²⁰

- **Seguimiento de las recomendaciones**

Algunos Comités, como por ejemplo el Comité CEDAW, han comenzado a desarrollar prácticas para hacer seguimiento a cuestiones prioritarias o de mayor urgencia identificadas durante el examen a los Estados Parte, consistentes en solicitar al Estado que informe al Comité dentro de un plazo determinado (y anterior a la próxima revisión periódica) sobre el cumplimiento de una determinada recomendación o cuestión prioritaria. Otra práctica de seguimiento consiste en la realización de visitas de algún/a miembro del Comité al Estado Parte, a fin de monitorear el nivel de implementación de las Observaciones o Comentarios Finales.²¹

1.2.2. Los sistemas de peticiones individuales

Nueve de los diez órganos de tratados de Naciones Unidas contemplan un procedimiento de denuncias o comunicaciones individuales, en virtud de los cuales los Comités pueden conocer casos de violaciones de derechos a individuos o grupos de individuos, cometidas por un Estado Parte. A la fecha, sin embargo, solo en siete de estos Comités se encuentran vigentes dichos procedimientos.²²

Para que una petición individual pueda ser conocida por un Comité es menester que se cumplan diversos requisitos. Algunos de ellos se refieren a la competencia del Comité en relación con los autores de la comunicación, con la fecha y el lugar en que ocurren los hechos que motivan la denuncia y con la materia del caso. Otros tienen relación con criterios de admisibilidad de las peticiones, es decir, con cuestiones de forma y diversas circunstancias que se deben verificar para que un Comité pueda examinar una comunicación, como por ejemplo, el agotamiento de recursos internos o que el asunto no se encuentre pendiente de resolución ante otro procedimiento internacional.²³ A continuación revisaremos en detalle los distintos requisitos que exigen el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), distinguiendo entre aquellos referidos a la competencia del Comité y aquellos referidos a la admisibilidad de las comunicaciones.

20 CERD, Artículo 9.2; PIDCP, Artículo 40.2; CEDAW, Artículo 21.1; CAT, Artículo 19.3; CDN, Artículo 45 letra d); MWC, Artículo 74.1; CRPD, Artículo 36.1; CED, Artículo 29. 3.

21 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2008, p. 42).

22 No se encuentran vigentes los procedimientos de comunicaciones individuales del Comité de Derechos del Niño y del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. El primero entrará en vigencia tres meses después de que 10 Estados hayan ratificado el protocolo facultativo y el segundo entrará en vigencia una vez que 10 Estados Parte hayan realizado la declaración de aceptación de competencia de acuerdo con el Artículo 77 de la Convención.

23 MEDINA y NASH (2007, p. 54).

- **Competencia**

En materia de competencia *ratione personae*, debemos distinguir, por una parte, quién tiene el derecho a iniciar una comunicación (legitimación activa) y, por otra parte, contra quién puede dirigirse una comunicación (legitimación pasiva).

En cuanto a la legitimación activa, de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos está facultado para conocer comunicaciones de individuos que aleguen la violación por un Estado Parte de cualquiera de los derechos enumerados en el Pacto. En el caso del Comité CEDAW, el Protocolo Facultativo de la Convención dispone en su artículo 2 que pueden presentar comunicaciones las personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o bien, la comunicación puede ser presentada por alguien a nombre de las personas o grupos de personas que hayan sufrido una vulneración de derechos, con su consentimiento, a menos que se justifique el actuar a nombre de dichas personas sin su consentimiento.

En relación con la segunda faz de la competencia *ratione personae*, es decir, la legitimación pasiva, es posible sostener que para que un Estado sea sujeto pasivo del procedimiento de comunicaciones ante un Comité, no basta que aquel tenga la facultad de recibir comunicaciones individuales, sino que además se requiere, por una parte, que el Estado contra el cual se dirige la denuncia haya ratificado la Convención que dicho órgano de tratado supervisa y, por otra, que dicho Estado haya aceptado expresamente la competencia de dicho Comité para conocer de las denuncias o comunicaciones individuales. La competencia de un órgano de tratado para conocer comunicaciones individuales puede estar regulada en la misma convención que lo crea, o bien, estar establecido en un protocolo facultativo, de modo que la forma de aceptar la competencia del Comité puede consistir en una declaración con arreglo a un artículo de la convención (así ocurre por ejemplo con el Comité contra la Tortura) o bien en la ratificación de un protocolo facultativo (como en el caso del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer).

Por su parte, la competencia *ratione materiae* se refiere a los derechos cuya violación puede ser examinada por un determinado Comité. El Comité de Derechos Humanos, de acuerdo con los artículos 1 y 2 del Protocolo Facultativo, está facultado para conocer las violaciones a los derechos enunciados en el Pacto, y el Comité CEDAW, a su vez, para examinar la vulneración de los derechos enunciados en la Convención CEDAW.

En virtud de la competencia *ratione temporis*, los Comités serán competentes para examinar una comunicación dependiendo de la fecha en que hayan ocurrido los hechos que originan la vulneración de derechos. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1979 establece en su artículo 28, sobre la irretroactividad de los tratados, que las disposiciones de los tratados no obligan a un Estado por hechos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigencia del mismo para esa parte, a menos que del propio tratado se desprenda una intención diferente o conste de otro modo.

Tanto el Protocolo del PIDCP como el de la CEDAW establecen —en sus artículos 9 y 16, respectivamente— que su entrada en vigor se verifica transcurridos tres meses desde la fecha en que haya sido depositado el décimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas y, para los Estados que ratifiquen dichos protocolos después de su entrada en vigor (o de depositado el décimo instrumento de ratificación o adhesión), la entrada en vigor tendrá lugar transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación.

El Comité de Derechos Humanos ha reconocido mediante su jurisprudencia una excepción a la regla general, por cuanto ha entendido que es posible admitir a tramitación una denuncia relativa a una violación de derechos del Pacto que haya comenzado antes de la entrada en vigencia del Protocolo Facultativo si esta sigue cometándose después de la fecha de entrada en vigor o si tiene efectos que constituyen a su vez una violación del Pacto.²⁴ En el caso *Konye y Konye c. Hungría* (520/92), el Comité señaló que “una violación continuada debe interpretarse como una reafirmación, mediante un acto o una implicación evidente, después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo, de las violaciones anteriores del Estado Parte”²⁵. Otro ejemplo de aplicación de este criterio es el caso *Sankara y otros c. Burkina Faso* (1159/03)²⁶.

El Protocolo Facultativo de la CEDAW ha incorporado de manera expresa esta excepción dentro de los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones, disponiendo que serán inadmisibles las comunicaciones en que los hechos invocados hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del Protocolo para el Estado interesado, “salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha”. En todo caso, es menester detallar con claridad al Comité CEDAW que se está frente a una violación continuada. En el caso *B. J. c. Alemania* (Comunicación N° 1/2003), el Comité descartó la posibilidad de examinar la comunicación por razón del tiempo, por considerar que la autora no aportó pruebas convincentes de que los hechos hubiesen seguido produciéndose con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Protocolo. En un sentido diverso, en el caso *A.T. c. Hungría* (Comunicación N° 2/2003), si bien la mayoría de los incidentes denunciados había ocurrido con anterioridad a la entrada en vigencia del Protocolo para el Estado Parte interesado, el Comité se consideró competente *ratione temporis* para conocer de la comunicación en su totalidad “porque los hechos a que se refiere abarcan la presunta falta de protección o la inacción culpable del Estado Parte en relación con la serie de agresiones graves y amenazas de violencia que ha caracterizado de manera ininterrumpida el periodo comprendido entre 1998 y el momento actual”. Otro ejemplo de la aplicación de esta excepción en la jurisprudencia del Comité CEDAW lo constituye el caso *Rahime Kayhan c. Turquía* (Comunicación N° 8/2005), en el que consideró “que los hechos continúan produciéndose después de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y justifican la admisibilidad de la comunicación *ratione temporis*”.²⁷

Por último, la competencia *ratione loci* se determina por el lugar en el que se cometieron los hechos considerados violatorios de derechos humanos, el que debe estar bajo la jurisdicción del Estado cuya responsabilidad se alega. El artículo 1 del Protocolo Facultativo del Pacto y el artículo 2 del Protocolo Facultativo de la CEDAW se refieren a este elemento de la competencia, indicando que sus respectivos Comités podrán conocer comunicaciones de individuos o personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto o en la Convención.

- **Requisitos de admisibilidad de las comunicaciones**

Antes de examinar el fondo de una comunicación, los Comités deben verificar que esta cumpla con los requisitos de admisibilidad que a continuación se detallan:

24 JOSEPH (2006, p. 63).

25 *Konye y Konye c. Hungría* (520/92), Párr. 6.4. Citado en: *Ibid.*, p. 63.

26 JOSEPH (2006, p. 64).

27 *Ibid.*, pp. 310 y ss.

a) Formalidades

En cuanto a las *Formalidades*, es posible señalar que tanto el Protocolo del Pacto como el de la CEDAW disponen que las comunicaciones deben presentarse por escrito y que no deben ser anónimas (artículo 2 y 3 del Protocolo del Pacto y artículo 3 del Protocolo Facultativo de la CEDAW).

Respecto de su contenido, las comunicaciones deben como mínimo reunir una descripción de los hechos que la motivan, hacer mención al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, referirse a la competencia del respectivo Comité, indicar qué derechos se consideran violados e identificar a las partes, es decir, a los peticionarios, víctimas, sus representantes y el Estado a quien se imputan los hechos que originaron la presentación de la comunicación.²⁸

En cuanto a las personas o grupos de personas que presenten la comunicación, se establece claramente —como señalábamos— que las comunicaciones no deben ser anónimas, sino que debe identificarse a las presuntas víctimas. El Comité de Derechos Humanos ha aceptado, a solicitud de la presunta víctima, eliminar su nombre de los documentos que publica²⁹. En el mismo sentido, el artículo 74 del reglamento del Comité CEDAW lo faculta para decidir —previa solicitud de los autores de una comunicación o de las presuntas víctimas— que el Comité, el autor o el Estado Parte interesado no puedan dar a conocer los nombres ni datos que permitan determinar la identidad de los autores de la comunicación o de las personas que aleguen ser víctimas. Ahora bien, en ambos casos el secreto del nombre los autores o víctimas de una determinada comunicación rige para terceros y no para el Estado, puesto que el Estado debe conocer el nombre de las personas para poder investigar las alegaciones que se han planteado.³⁰

b) Agotamiento de recursos internos.

Otro requisito de admisibilidad para las comunicaciones tiene que ver con el *Agotamiento de Recursos Internos*. El Protocolo del Pacto establece en el artículo 5.2b) que “El Comité no examinará ninguna comunicación de un individuo a menos que se haya cerciorado de que: b) El individuo ha agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. No se aplicará esta norma cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”. Por su parte, el Protocolo Facultativo de la CEDAW dispone en el artículo 4.1 que “El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo”.

Este requisito de agotar los recursos internos descansa sobre la idea de subsidiariedad de los órganos de protección internacionales en relación con los Estados, por cuanto exige que los individuos, antes de recurrir ante ellos, deban impetrar todos los recursos que estén disponibles en el ámbito doméstico para enfrentar la situación de vulneración de derechos de que han sido objeto. En otras palabras, este requisito cautela que el Estado tenga la posibilidad de hacer frente a una situación que compromete su responsabilidad internacional en la jurisdicción nacional, antes de recurrir a la vía internacional de protección³¹.

Ahora bien, tanto el Protocolo Facultativo del Pacto como el Protocolo de la CEDAW establecen excepciones a esta norma. El primero señala en el artículo 5.2.b) que no se exigirá el requisito

28 IIDH y CEJIL (2004, p. 102).

29 JOSEPH (2006, p. 59).

30 *Ibíd.*

31 IIDH, CEJIL (2004, p. 103).

“cuando la tramitación de los recursos se prolongue injustificadamente”, mientras que el segundo establece la excepción al requisito de agotamiento de los recursos internos en su artículo 4.1: “que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo”. Estas excepciones han sido ampliamente desarrolladas por la jurisprudencia de los comités.

Es importante mencionar que tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité CEDAW han exigido para declarar admisible una comunicación en relación con el requisito de agotamiento de recursos internos que los autores hayan planteado el fondo de su denuncia ante las autoridades locales (Al respecto, ver los casos *Perera c. Australia* (541/93) y *Antonio Parra Corral c. España* (135/05), del Comité de Derechos Humanos, o el caso *Rahime Kayhan c. Turquía* (8/2005), del Comité CEDAW). Desde esta perspectiva, para agotar los recursos internos, no se requiere necesariamente que se esgrima ante la autoridad nacional una disposición específica del tratado, sino que debe exponer el fondo de su denuncia (véase *B.d.B c. los Países Bajos* del Comité de Derechos Humanos).³²

- c) No sometimiento del mismo asunto ante otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

Este requisito, establecido en el artículo 5.2.a) del Protocolo del Pacto y en el artículo 4.2a) del Protocolo Facultativo de la CEDAW, es posible señalar que tiene por objeto evitar que el mismo asunto sea conocido a través de más de un procedimiento internacional. El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la expresión “el mismo asunto” empleada en el Protocolo del Pacto debe “entenderse como la misma denuncia presentada por el mismo particular o por otra persona autorizada para actuar en su nombre ante el otro órgano internacional” (caso *Fanali c. Italia*, párr. 7.2).³³

- d) Otros criterios de inadmisibilidad

Un primer criterio de inadmisibilidad es el *abuso del derecho de presentar comunicaciones*, establecido en el artículo 3 del Protocolo del Pacto y en el artículo 4.2d) del Protocolo de la CEDAW. Este motivo de inadmisibilidad ha sido invocado en pocas oportunidades, de modo que aún no ha habido un desarrollo jurisprudencial importante sobre su significado y alcance. Sin embargo, podría verificarse este motivo de inadmisibilidad ante una denuncia que contiene información deliberadamente falsa y —eventualmente— frente a una denuncia presentada mucho tiempo después de ocurridos los hechos que la motivan. El caso de *Gobin c. Mauricio* (787/97), conocido por el Comité de Derechos Humanos, fue rechazado por este último motivo. La víctima denunciante alegaba una violación al artículo 26 del Pacto fundado en una presunta discriminación por parte del Estado al no reconocer su elección al Parlamento mauriciano, sin embargo, la comunicación fue presentada cinco años después de la referida elección, frente a lo cual el Comité declaró que “la pretendida violación se efectuó durante las elecciones periódicas que se celebraron cinco años antes de que se presentara la comunicación al Comité en nombre de la presunta víctima, sin ninguna explicación convincente que justificara el lapso. Sin esa explicación, el Comité opina que se debe considerar un abuso del derecho correspondiente la presentación de la comunicación una vez transcurrido ese lapso, de modo que la comunicación es inadmisibile con arreglo al artículo 3 del Protocolo Facultativo” (caso *Gobin c. Mauricio*, párr. 6.3).³⁴

32 JOSEPH (2006, pp. 71 y 305).

33 *Ibíd.*, p. 78.

34 *Ibíd.*, p. 80.

Al respecto, es importante tener en cuenta que el recientemente modificado Reglamento del Comité de Derechos Humanos³⁵ en su artículo 96.c), al regular este criterio de inadmisibilidad, sostiene que “[e]n principio, la demora en presentar una comunicación no puede invocarse como base de una decisión de inadmisibilidad *ratione temporis* fundada en el abuso del derecho a presentar una comunicación. Sin embargo, podrá constituir abuso de ese derecho la presentación de una comunicación cinco años después del agotamiento de los recursos internos por su autor o, en su caso, tres años después de la conclusión de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales, a menos que la demora esté justificada habida cuenta de todas las circunstancias de la comunicación”. Se expresa, en todo caso, que esta norma se aplicará a las comunicaciones recibidas por el Comité a partir del 1 de enero de 2012.

El segundo criterio, establecido en el artículo 4.2c) del Protocolo Facultativo de la CEDAW, consiste en que la *comunicación sea manifiestamente infundada o insuficientemente sustanciada*. Este requisito no se agota en fundar de manera suficiente el escrito de denuncia, sino que también abarca la necesidad de justificar las argumentaciones y entregar información adicional que pueda ser requerida a lo largo de la tramitación de la comunicación. En el caso *M.P.M c. el Canadá* (Comunicación N° 25/2010), la presunta víctima, de nacionalidad mexicana, alegaba que Canadá habría violado sus derechos a una vida sin discriminación, a no ser sometida a tratos inhumanos en razón de su condición de mujer, a la vida privada y a la protección de la familia, al devolverla (deportarla) a su país de origen en circunstancias que su vida corría peligro allí al ser perseguida por su excompañero (un agente de la policía judicial). El Estado Parte en sus observaciones sobre la admisibilidad, entre otras cosas, señaló que la autora luego de la presentación de la denuncia abandonó voluntariamente Canadá con destino a México, de modo que el Comité debía declarar la inadmisibilidad de la comunicación “por falta de objeto”. En los comentarios del abogado de la autora sobre las observaciones del Estado Parte no se ofreció explicación alguna sobre lo alegado por Estado y se señaló que se harían llegar al Comité los comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado en breve, lo que no ocurrió pese a los diversos recordatorios del Comité. Este último, al resolver la admisibilidad de la comunicación, sostuvo que “Sobre la cuestión de la salida voluntaria de la autora hacia México, el Comité señala que esta no ofreció ninguna explicación de los motivos que la movieron a regresar. El abogado de la autora se limitó a señalar, en términos generales, que enfrentaba circunstancias difíciles en México y que se encontraba asustada, pero nunca aportó los comentarios de la autora sobre las alegaciones de inadmisibilidad presentadas por el Estado Parte y, en concreto, sobre la cuestión de su salida voluntaria hacia México y las razones de la misma. El Comité concluye que la salida del Canadá de la autora sin dar explicaciones al Comité y sin dar curso a su denuncia inicial, a pesar de diversos recordatorios, hace que la comunicación carezca manifiestamente de base y esté insuficientemente fundamentada. Considera pues que la comunicación es inadmisibile en virtud del artículo 4, párrafo 2 c), del Protocolo Facultativo”³⁶.

Finalmente, un último motivo de inadmisibilidad de las comunicaciones es que sean *incompatibles con las disposiciones de la Convención*. Este criterio se encuentra consignado en el artículo 3 del Protocolo del Pacto y en el artículo 4.2b) del Protocolo de la CEDAW.

35 El reglamento provisional fue aprobado inicialmente por el Comité de Derechos Humanos en sus períodos de sesiones primero y segundo, y posteriormente fue enmendado en sus períodos de sesiones tercero, séptimo y trigésimo sexto. En su 918ª sesión, el 26 de julio de 1989, el Comité decidió hacer definitivo su reglamento, suprimiendo en el título el término “provisional”. El reglamento fue modificado posteriormente en sus períodos de sesiones 47º, 49º, 50º, 59º, 71º, 81º, 83º y 100º. La versión actual del reglamento fue aprobada en la 2852ª sesión de la Comisión, durante su 103º período de sesiones.

36 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. Caso *M.P.M. vs. Canadá* (Comunicación 25/2010), 51º período de sesiones (13 de febrero al 2 de marzo de 2012), CEDAW/C/51/D/25/2010. Párr. 6.2

- **El examen de las comunicaciones**

La práctica generalizada es que los Comités examinen las denuncias exclusivamente sobre la base de la información escrita suministrada por el peticionario y por el Estado³⁷. En consecuencia, los Comités no suelen recibir presentaciones orales ni evidencias audiovisuales, así como tampoco indagan más allá de la información proporcionada por las partes³⁸.

Los Comités deben examinar tanto la admisibilidad de una comunicación como el fondo del asunto, cuestiones que pueden realizarse por separado (primero analizar la admisibilidad y posteriormente el fondo) o de forma conjunta. Estas materias están reguladas en detalle en los artículos 99 y siguientes del Reglamento del Comité de Derechos Humanos y en los artículos 64 y siguientes del Reglamento del Comité CEDAW.

Las Medidas Provisionales

En situaciones de extrema urgencia o gravedad, tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité CEDAW pueden solicitar al Estado la adopción de medidas destinadas a evitar daños irreparables para la presunta víctima del caso.

El Comité de Derechos Humanos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 92 de su Reglamento, podrá, “antes de transmitir su dictamen sobre la comunicación al Estado Parte interesado, comunicar a ese Estado su opinión sobre la conveniencia de adoptar medidas provisionales para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación denunciada [...]”. Por su parte, el Protocolo Facultativo y el Reglamento del Comité CEDAW disponen en sus artículos 5 y 63, respectivamente, que el Comité puede dirigir al Estado Parte interesado la solicitud de adoptar estas medidas en cualquier momento después de recibir una comunicación y antes de tomar una decisión sobre el fondo .

Asimismo, se dispone que el ejercicio de esta facultad discrecional por parte del Comité de Derechos Humanos y/o del Comité CEDAW no implica decisión alguna sobre el fondo de la comunicación o su admisibilidad

- **Opiniones y recomendaciones**

Una vez que los Comités hayan llegado a la conclusión de que el Estado Parte es efectivamente responsable de la violación de alguno de los derechos garantizados por las convenciones cuyo cumplimiento vigilan, pueden recomendar al Estado en cuestión adoptar medidas para poner fin a la situación que motivó la comunicación y para reparar a las víctimas.

- **Seguimiento de las opiniones y recomendaciones**

Una vez que se hayan adoptado y dado a conocer las observaciones y recomendaciones sobre una comunicación, los Comités solicitan al Estado Parte interesado que transmita una respuesta por escrito con información sobre las medidas adoptadas en respuesta a las observaciones

37 Sin perjuicio de lo anterior, las reglas de procedimiento de algunos Comités contemplan ciertos componentes orales. Así, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial pueden invitar a las partes a estar presentes durante algunas reuniones específicas de cada Comité, a fin de clarificar ciertos aspectos o responder preguntas acerca de los méritos de la denuncia. Estas instancias, sin embargo, son excepcionales.

38 CORPORACIÓN HUMANAS (2013, p. 64).

y recomendaciones, en el plazo de 90 días en el caso del Comité de Derechos Humanos³⁹ y de 6 meses en el del Comité CEDAW⁴⁰.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos designa a un relator especial para el seguimiento de las opiniones y recomendaciones, el que debe cerciorarse de que el Estado en cuestión haya adoptado las medidas para dar efecto al dictamen del Comité. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 101.2 del Reglamento, “[e]l Relator Especial podrá tomar las medidas y establecer los contactos apropiados para el debido cumplimiento del mandato de seguimiento. El Relator Especial recomendará las medidas complementarias cuya adopción por el Comité sea necesaria”. En cambio, el Comité CEDAW puede designar ya sea a un relator o bien a un grupo de trabajo para verificar las medidas adoptadas por el Estado Parte, con el fin de poner en práctica las observaciones o recomendaciones del Comité. Al igual que en el Reglamento del Comité de Derechos Humanos, el artículo 73.5 del Reglamento del Comité CEDAW señala que “[e]l relator o grupo de trabajo podrán establecer los contactos y adoptar las medidas que consideren adecuadas para el desempeño de sus funciones, y formularán al Comité recomendaciones sobre la adopción de medidas que sean necesarias”.

1.2.3. Los Procedimientos Especiales

Los procedimientos especiales son mecanismos extraconvencionales de protección y promoción de los derechos humanos, destinados a examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente sobre la situación de los derechos humanos⁴¹, ya sea en una temática específica o bien en un país determinado, distinguiéndose así entre mandatos *temáticos* y mandatos *por país*. Estos mecanismos pueden estar conformados por una sola persona (experto independiente, relator especial) o bien, por un grupo de personas (grupo de trabajo).⁴²

Los *procedimientos especiales temáticos* se encargan de investigar la situación de los derechos humanos en todas las partes del mundo, independientemente de si un determinado país es parte en uno de los tratados pertinentes de derechos humanos. El mandato les exige tomar las medidas necesarias para vigilar y actuar rápidamente ante las denuncias de violaciones de los derechos humanos contra personas o grupos, ya sea a escala mundial o en un país o territorio específico, e informar sobre sus actividades.⁴³

En el caso de los *mandatos por país*, los titulares deben examinar la totalidad de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), salvo que se les instruya de otra manera.⁴⁴

En términos generales, los mandatos de los procedimientos especiales por lo general encomiendan a sus titulares “examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre las situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial”⁴⁵.

39 JOSEPH (2006, p. 158).

40 Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Artículo 73.1.

41 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2008, p. 107).

42 CORPORACIÓN HUMANAS (2013, p. 50).

43 MANUAL de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006).

44 CORPORACIÓN HUMANAS (2013, p. 49).

45 OACNUDH. Subdivisión de Procedimientos Especiales. [En línea] <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm>> [Consulta: 4 de octubre de 2013].

Algunas de las principales funciones de los procedimientos especiales son⁴⁶:

- Analizar en nombre de la comunidad internacional la cuestión temática o la situación del país de que se trate.
- Asesorar sobre las medidas que deberían tomar el o los gobiernos en cuestión y otros actores pertinentes.
- Confeccionar informes temáticos, anuales o sobre la situación de un país.
- Realizar visitas a países para conocer directamente y sin intermediarios la situación de los derechos humanos. Es importante destacar que para que un procedimiento especial pueda visitar un país se requiere que el Estado lo autorice expresamente. Puede suceder que un procedimiento especial solicite permiso al Estado para hacer una visita o bien que el Estado voluntariamente extienda una invitación para visitar el país al titular del mandato.
- Alertar a los órganos y organismos de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional en general sobre la necesidad de resolver situaciones y cuestiones específicas. En este sentido, contribuyen a poner en marcha sistemas de “alerta temprana” y a promover la adopción de medidas preventivas.
- Defender a las víctimas de violaciones mediante distintas medidas, por ejemplo, solicitando a los Estados pertinentes que adopten medidas urgentes e instando a los gobiernos a que respondan a denuncias concretas de violaciones de los derechos humanos y a que proporcionen reparación;
- Activar y movilizar a la comunidad internacional y la comunidad nacional para que aborden determinadas cuestiones de derechos humanos, y alentar la cooperación entre los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones intergubernamentales.

Para comprobar cuáles de estas funciones poseen un determinado procedimiento especial, es necesario revisar la resolución del Consejo de Derechos Humanos (o de la antigua Comisión de Derechos Humanos) que lo crea —y eventualmente la o las resoluciones dictadas con posterioridad que puedan haber modificado su mandato o haberlo renovado, incorporando nuevas funciones o restringiéndolas—. ⁴⁷

Actualmente existen 36 mandatos temáticos, establecidos entre 1980 y 2012 por la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos⁴⁸. A su vez, existen 13 mandatos por país, establecidos entre 1992 y 2013 por la antigua Comisión y el Consejo de Derechos Humanos.⁴⁹

En relación con los mandatos temáticos existen dos procedimientos especiales encargados de investigar de manera exclusiva la situación de los derechos humanos de las mujeres: la *Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias* y el *Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*. Además, se cuenta con un mandato dedicado preferentemente —pero no exclusivamente— a la investigación de la situación de los derechos de las mujeres, cual es la *Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños*. Si bien los demás procedimientos especiales no investigan ni de manera exclusiva ni preferente la situación de los derechos humanos de las mujeres en relación con alguna temática puntual, la gran mayoría de ellos deben —en virtud de su mandato— aplicar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones. Así, por ejemplo, el párrafo operativo N° 2 letra d) de la resolución 15/8 del Consejo de Derechos Humanos dispone que se prorroga el

46 MANUAL de los Procedimientos Especiales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2006).

47 CORPORACIÓN HUMANAS (2013, p. 51).

48 OACNUDH. Mandatos Temáticos. [En línea] <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/themes.htm>> [Consulta: 21 de septiembre de 2013].

49 OACNUDH. Mandatos por países. [En línea] <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/countries.htm>> [Consulta: 21 de septiembre de 2013].

mandato de la *Relatora Especial sobre una vivienda adecuada* para que entre otras cosas “Aplique una perspectiva de género, en particular mediante la identificación de los obstáculos específicos de género que dificultan el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada”.⁵⁰

1.2.4. La protección específica de los derechos humanos de las mujeres: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Casi dos siglos después de que la revolucionaria francesa Olympe de Gouges —autora de la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*— muriera guillotinado en 1789, se adoptó en el marco de las Naciones Unidas un instrumento jurídico que establece las distintas medidas que deben adoptar los Estados “para lograr que las mujeres posean y gocen de los mismos derechos que los hombres, en una situación de igualdad no solo jurídica (formal), sino que también de facto (sustantiva)”⁵¹.

La elaboración de una convención internacional orientada a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres comienza en 1975, por iniciativa de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) de la ONU y con el respaldo de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México ese mismo año. Después de cuatro años de trabajo de la CSW y de la Tercera Comisión de la Asamblea General (organismo encargado de los asuntos sociales, humanitarios y culturales), el 18 de diciembre de 1979 fue adoptada la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), mediante la Resolución 34/180 de la Asamblea General. La Convención entró en vigor finalmente el 3 de septiembre de 1981, luego de que 20 Estados la hubiesen ratificado, de acuerdo con lo establecido en su artículo 27^{52, 53}.

Si bien a la fecha de creación de la CEDAW los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ya contenían normas que garantizaban la igualdad de todos los seres humanos y prohibían la discriminación por razones de sexo, ello no fue suficiente para garantizar a las mujeres la protección de sus derechos.⁵⁴ En palabras de Alda Facio, lo anterior “se debe a que los otros instrumentos prohíben que se haga discriminación en el goce de los derechos que establecen, pero la forma como establecen los derechos humanos es androcéntrica. Es decir, los derechos que se establecen en esos instrumentos son pensados desde las necesidades de los hombres mientras que en la CEDAW se toman en cuenta las necesidades de las mujeres”^{55, 56}.

Se ha llamado a la CEDAW “la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres”, porque es el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las

50 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2010, párr. 2 letra d)

51 CHAMBERLAIN (2004, p. 34).

52 Artículo 27.1: “La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión. 2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión”.

53 FACIO (1998, p. 542).

54 Así lo reconoce el propio Preámbulo de la CEDAW, en el que se establece que “a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”.

55 FACIO (1998, p. 542).

56 Ahora bien, la CEDAW tampoco ha estado exenta de críticas, así por ejemplo, la australiana Hilary Charlesworth ha sostenido en relación con la definición de discriminación del Artículo 1, que la medida de la igualdad continúa siendo masculina y que la discriminación que prohíbe está limitada a los derechos humanos aceptados y a las libertades fundamentales (CHARLESWORTH 1997, p. 61).