Derechos de las Mujeres:

TOMO I

Normativa, Interpretaciones y Jurisprudencia Internacional

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

OFICINA EN MÉXICO
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNIFEM

Derechos de las Mujeres:

TOMO I

Normativa, Interpretaciones y Jurisprudencia Internacional

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO

OFICINA EN MÉXICO
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNIFEM

Secretario de Relaciones Exteriores
Luis Ernesto Derbez Bautista

Subsecretaria para Asuntos
Multilaterales y Derechos Humanos
María del Refugio González Domínguez

Director General para Temas Globales
Ernesto Céspedes Oropeza

Director para Asuntos Internacionales de
la Mujer
Elizardo Rannauro Melgarejo

Representante en México de la Oficina del Alto
Comisionado de las Naciones Unidas para los
Derechos Humanos (OACNUDH)
Amerigo Incalcaterra

Oficial de Derechos Humanos
Regina Tamés

Directora Regional del Fondo de
Desarrollo de las Naciones Unidas para la
Mujer (UNIFEM) para México, Centroamérica,
Cuba y República Dominicana
Teresa Rodríguez Allendes

Oficial de Programas de UNIFEM
Celia Aguilar Setién

323.34
D461

Derechos humanos de las mujeres : normativa, interpretaciones y jurisprudencia internacional. -- México : Secretaría de Relaciones Exteriores: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos : UNIFEM, 2006.
3 v.

ISBN 968-810-715-8

1. Derechos de las mujeres – Leyes y legislación.
2. Mujeres – Condición jurídica, leyes, etc. 3. Derechos humanos. 4. Derecho internacional. I. México. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Primera edición: junio de 2006-
ISBN 968 810 715-8
© SRE/ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/
Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
Impreso en México / Printed in México

Las opiniones expresadas en esta publicación son de las y los autores y no representan necesariamente las opiniones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y/o Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, ni de cualquier otra de sus organizaciones afiliadas.

ÍNDICE

TOMO I

PRESENTACIÓN **13**
INTRODUCCIÓN **17**

APARTADO I. Declaraciones

Sistema Universal
- Declaración Universal de los Derechos Humanos 27
- Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado 33
- Declaración y Programa de Acción de Viena 37
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer 75
- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo Resumen del Programa de Acción 83
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer) 119
- Declaración y Objetivos del Milenio 301
- Declaración conjunta de las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer 315

Sistema Interamericano
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 321

APARTADO II. Tratados Internacionales

Sistema Universal
- Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores 331
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad 335
- Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores de Edad y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad 339
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena 345

• Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer 353
• Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada 357
• Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios 363
• Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial 367
• Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos 383
• Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales 405
• Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) 417
• Convención de los Derechos del Niño 431
• Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 455
• Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional 463

Sistema Interamericano
• Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer 477
• Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer 479
• Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer 481
• Convención Americana sobre Derechos Humanos 483
• Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" 509
• Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará" 521
• Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad 529

APARTADO III. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

• Convenio 3 Relativo al Empleo de las Mujeres antes y después del parto 537
• Convenio 45 Relativo al Empleo de las Mujeres en los Trabajos Subterráneos de toda clase de minas 541

- Protocolo 89 Relativo al Convenio Relativo al Trabajo Nocturno de las Mujeres empleadas en la Industria 545
- Convenio 100 Relativo a la igualdad de Remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un Trabajo de igual valor 549
- Convenio 102 Relativo a la Norma mínima de la Seguridad Social 555
- Convenio 103 Relativo a la Protección de la Maternidad 593
- Convenio 111 Relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación 601
- Convenio 156 Relativo a la Igualdad de Oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares 605
- Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad 611

TOMO II

PRESENTACIÓN 13
INTRODUCCIÓN 17

APARTADO IV. Informes de Relatores Especiales del Sistema Universal

- Informe presentado por la Relatora Especial sobre derechos humanos de los migrantes "Grupos Específicos e individuos: Trabajadores Migrantes. Derechos Humanos de los migrantes" Aparatado IV. B Violencia contra las trabajadoras migratorias 25
- Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la Mujer sus causas y consecuencias "Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: Violencia contra la mujer. Hacia una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer" 29
- Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud Física y mental" "El derecho a la salud sexual y reproductiva y la prevención de la violencia" 61
- Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer sus causas y consecuencias "Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: Violencia contra la Mujer. Interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA" 79

• Informe del Relator Especial sobre una vivienda como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". "La mujer y la vivienda adecuada" 115
• Noveno y último informe de la Relatora Especial sobre las Cuestiones Concretas de Derechos Humanos Prácticas Tradicionales que afectan a la Salud de las Mujeres y las Niñas 149

APARTADO V. Recomendaciones y Observaciones Generales de los Comités del Sistema Universal

Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

• Recomendación General Nº 1. Presentación de informes por los Estados Partes 179
• Recomendación General Nº 2. Presentación de informes por los Estados Partes 179
• Recomendación General Nº 3. Campañas de Educación y Divulgación 180
• Recomendación General Nº 4. Reservas 180
• Recomendación General Nº 5. Medidas especiales temporales 181
• Recomendación General Nº 6. Mecanismo nacional efectivo y publicidad 181
• Recomendación General Nº 7. Recursos 182
• Recomendación General Nº 8. La aplicación del artículo 8 de la Convención 183
• Recomendación General Nº 9. Estadísticas relativas a la condición de la mujer 183
• Recomendación General Nº 10. Décimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 184
• Recomendación General Nº 11. Servicios de asesoramiento técnico sobre las obligaciones en materia de Presentación de Informes 185
• Recomendación General Nº 12. La violencia contra la mujer 186
• Recomendación General Nº 13. Igual remuneración por trabajo de igual valor 186
• Recomendación General Nº 14. La circuncisión femenina 187
• Recomendación General Nº 15. Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) 189
• Recomendación General Nº 16. Las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares y urbanas 190
• Recomendación General Nº 17. Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto interno bruto 191

• Recomendación General Nº 18. Las mujeres discapacitadas 192
• Recomendación General Nº 19. La violencia contra la mujer 192
• Recomendación General Nº 20. Reservas formuladas en relación con la Convención 200
• Recomendación General Nº 21. La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares 200
• Recomendación General Nº 22. Enmienda del artículo 20 de la Convención 213
• Recomendación General Nº 23. Vida política y pública 214
• Recomendación General No 24. La mujer y la salud (artículo 12) 229
• Recomendación General Nº 25. Medidas especiales de carácter temporal (párrafo 1 del artículo 4 de la Convención) 240

Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
• Recomendación General Nº XXV. Relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género 253

Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos
• Observación General Nº 4. Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos 255
• Observación General Nº 18. No discriminación 256
• Observación General Nº 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres 260

Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
• Observación General Nº 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud apartado a) del párrafo 2 del art. 12. El derecho a la salud materna, infantil y reproductiva 271
• Observación General Nº 16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales 298

APARTADO VI. Informes y Recomendaciones a México de los Relatores Especiales y Comités del Sistema Universal
• Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el Quinto Informe periódico de México, Relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 313

• Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Tercer Informe periódico a México, Relativo a la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 319
• Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre el Cuarto Informe de México, Relativo a la Aplicación del Pacto de Derechos Humanos Civiles y Políticos 321
• Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño sobre el Segundo Informe de México, Relativo a la Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño 323
• Los Derechos Civiles y Políticos en particular las cuestiones relacionadas con la Independencia del Poder Judicial, la Administración de la Justicia y la Impunidad. "Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato´Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos" 325
• Derechos Humanos Cuestiones Indígenas. "Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos" 329
• Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La Violencia contra la Mujer. "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Misión a México" 331

APARTADO VII. Resoluciones de Casos de los Comités del Sistema Universal

Comité de Derechos Humanos
• Caso Wim Hendriks v. contra Países Bajos, Comunicación No. 201/198 *(Discriminación en políticas sobre custodia de los hijos)* 367
• Caso Graciela Alto del Avellanal v. Perú, Comunicación No. 202/1986 *(Discriminación en políticas sobre propiedad matrimonial)* 383
• Caso Juliet Joslin y otras v. Nueva Zelandia, Comunicación No 902/1999 *(Discriminación por orientación sexual)* 389
• Caso Michael Andreas Müller e Imke Engelhard v. Namibia, Comunicación No. 919/2000 *(Discriminación en disposiciones de la Ley de extranjería – requisitos distintos para hombres y mujeres para cambiar apellidos al contraer matrimonio)* 407
• Caso Cecilia Derksen v. Países Bajos, Comunicación No. 976/2001 *(Discriminación en disposiciones de la Ley general de viudos y huérfanos)* 419

• Caso Karen Noelia Llantoy Huamán v Perú, Comunicación No. 1153/2003 *(Negativa a prestar servicios médicos en el caso de un aborto terapéutico no punible, expresamente contemplado por la ley)* 433

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

• Caso B.J. contra Alemania, Comunicación No. 1/2003 *(Discriminación en disposiciones de la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio)* 447

• Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y Respuesta de México *(Situación en Ciudad Juárez , Chihuahua)* 465

• Respuesta del Gobierno de México al Informe de la Visita de las Expertas del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 527

Comité contra la Tortura

• Caso Encarnación Blanco Abad v España, Comunicación No. 59/1996 *(Tortura y malos tratos presuntamente atribuibles a la Guardia Civil)* 589

• Caso Cecilia Rosana Núñez contra Venezuela, Comunicación No. 110/1998 *(Extradición y tortura)* 603

• Caso A.S. contra Suecia, Comunicación No. 149/1999 *(Repatriación forzada y tortura)* 611

• Caso T.A. y S.T. contra Suecia, Comunicación No. 226/2003 *(Deportación y tortura)* 631

TOMO III

PRESENTACIÓN 13

INTRODUCCIÓN 17

APARTADO VIII. Informes de Casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes de Admisibilidad

• Informe No. 28/98 Caso 11.625 María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala) *(Discriminación en disposiciones del Código Civil)* 27

• Informe No. 92/98 Caso 11.837 Indravani Pamela Ramjattan (Trinidad y Tobago) *(Violencia sexual y pena de muerte)* 43

• Informe No. 71/99 Caso 11.656 Marta Lucía Álvarez Giraldo (Colombia) *(Discriminación en el derecho a la visita íntima por orientación sexual)* 51
• Informe No. 102/99 Caso 11.307 María Merciadri de Moroni (Argentina) *(Discriminación en representación de las mujeres en un partido político)* 57
• Informe No.129/99 Caso 11.565 Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México) *(Violación sexual por parte de militares)* 67
• Informe No. 66/00 Caso 12.191 María Mamerita Mestanza Chávez (Perú) *(Esterilización forzada)* 83
• Informe No. 73/01 Caso 12.350 MZ (Bolivia) *(Violación sexual y garantías judiciales)* 91
• Informe No. 118/01 Caso 12.230 Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua) *(Garantías Judiciales y Abuso sexual)* 99
• Informe No. 51/02 Petición 12.404 Janet Espinoza Feria y otras (Perú) *(Desigualdad para las candidatas al Congreso de la República)* 111
• Informe No. 57/03 Petición 12.337 Marcela Andrea Valdés Díaz (Chile) *(Discriminación laboral y garantías judiciales)* 127
• Informe No. 59/03 Petición 071/01 Sonia Arce Esparza (Chile) *(Discriminación por embarazo)* 141
• Informe No. 25/04 Caso 12.631, Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros (Costa Rica) *(Discriminación en la política de prácticas de fecundación invitro)* 153
• Informe No. 16/05 Petición 281/02 Claudia Ivette González (México) *(Sobre la desaparición y muerte de la víctima en Ciudad Juárez)* 169
• Informe No. 17/05 Petición 283/02 Esmeralda Herrera Monreal (México) *(Sobre la desaparición y muerte de la víctima en Ciudad Juárez)* 181
• Informe No. 18/05 Petición 283/02 Laura Berenice Ramos Monárrez (México) *(Sobre la desaparición y muerte de la víctima en Ciudad Juárez)* 193

Informes de Solución Amistosa

• Informe No.103/01 Caso 11.307 María Merciadri de Moroni (Argentina) *(Discriminación en representación de las mujeres en un partido político)* 207
• Informe No.32/02 Petición 12.046 Mónica Carabantes Galleguillos (Chile) *(Discriminación por embarazo)* 219
• Informe No.71/03 Petición 12.091 María Mamérita Mestanza Chávez (Perú) *(Esterilización forzada)* 227

Informes de fondo

• Informe No. 5/96 Caso 10.970 Raquel Martín de Mejía (Perú) *(Violación sexual como un acto de tortura)* 241

• Informe No. 38/96 Caso 10.506 X y Y (Argentina)
(Discriminación en políticas de centros de reclusión) 285
• Informe No. 4/01 Caso 11.625 María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala)
(Discriminación en disposiciones del Código Civil) 313
• Informe No. 53/01 Caso 11.565 Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)
(Violación sexual por parte de militares) 343
• Informe No. 54/01 Caso 12.051 Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil)
(Violencia sexual y garantías judiciales) 383

APARTADO IX. Otros informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

• Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Capítulo IX "Los Derechos de la Mujer" 411
• Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas 423
• Informe Actualizado sobre la labor de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer 493
• Situación de los Derechos de la Mujer en Cuidad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación 509

APARTADO X. Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana

• Opinión Consultiva OC 4/84 Propuesta de Modificación a la Constitución Política Costa Rica relacionada con la naturalización 579

Presentación

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) tiene como mandato la promoción, protección y asistencia técnica en materia de derechos humanos que le fuera otorgado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 48/141 del 20 de diciembre de 1993. Se guía además por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los instrumentos internacionales de derechos humanos, el Programa de Acción contenido en la Declaración de Viena de 1993 y el Plan de Acción de la Alta Comisionada, Louise Arbour, adoptado por todos los países en septiembre de 2005.

En diciembre de 2003, la OACNUDH culminó un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, en donde se hacen diversas recomendaciones y propuestas para la mejora del disfrute de los derechos humanos en el país.

El Diagnóstico se basa en las recomendaciones e informes sobre México realizados por los mecanismos de protección de derechos humanos tanto del sistema interamericano como del sistema universal, en las recomendaciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, y en las problemáticas presentadas por la sociedad durante el proceso de elaboración del mismo.

El documento refleja la situación de derechos humanos en México identificando los obstáculos estructurales para que el Gobierno, el Estado, las instituciones nacionales y la sociedad mexicana promuevan y desarrollen leyes, instituciones, políticas, programas y procesos que permitan evolucionar hacia un Estado respetuoso de los derechos de toda persona.

El Diagnóstico contiene un capítulo específico sobre los derechos humanos de las mujeres, en el cual se señalan las diversas problemáticas que enfrentan las mujeres para hacer respetar y ejercer plenamente sus derechos. En varios de los otros capítulos del Diagnóstico se incluyen también algunas propuestas correspondientes a garantizar los derechos de las mujeres.

Tomando en cuenta la brecha existente entre la teoría y la realidad de la situación de las mujeres reflejada en el Diagnóstico, se consideró relevante realizar una compilación en donde pudiera consultarse la normativa, interpretaciones y jurisprudencia más relevantes para la protección de los derechos de las mujeres, emitidas por

los sistemas de protección de derechos humanos tanto de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos.

Con la publicación "*Derechos de las mujeres: Normativa, Interpretaciones y Jurisprudencia Internacional*" la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la OACNUDH y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), pretenden contribuir a la difusión y comprensión de los derechos de las mujeres contenidos en la normativa internacional y a su vez dar a conocer el relevante papel que tienen los distintos mecanismos de protección de derechos humanos para garantizar estos derechos. A la vez, la publicación tiene por objeto exponer los compromisos que los Estados han contraído a nivel internacional.

Si bien las mujeres debieran disfrutan todos los derechos reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos, éstos por sí solos eran insuficientes para dar una respuesta adecuada a la diversidad, especificidad y complejidad de las problemáticas de las mujeres. Para construir una sociedad realmente igualitaria era indispensable, entonces, adoptar instrumentos que abordaran situaciones que afectan de manera particular a las mujeres, tanto en las esferas públicas como privadas, y que garantizaran eficazmente la eliminación de las inequidades históricas y las injusticias estructurales que experimentan las mujeres por el simple hecho de ser mujer.

Los instrumentos de derechos humanos de las mujeres rompen con el sistema de jerarquías, de subordinación y discriminación entre los géneros comprometiendo a los Estados y haciendo extensivo a la sociedad en general, al respeto de las normas, costumbres y prácticas que garanticen una real igualdad entre el hombre y la mujer. Esta igualdad debe alcanzarse reconociendo sus diferencias, identificando y generando respuestas a las inquietudes y necesidades de la mujer, teniendo en cuenta la diversidad de la situación de las mujeres, y dando poder y participación real a la mujer en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales, a efectos de lograr una plena contribución de la mujer al desarrollo democrático y a la paz en nuestras sociedades.

Las mujeres tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. Asimismo, las mujeres tienen derecho a vivir en un sistema social en el que no existan relaciones de poder basadas en el género, a una vida libre de violencia –en el ámbito público y privado–, a vivir sin discriminación alguna, a ser valoradas y educadas sin estereotipos de conductas y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación entre los sexos, a contribuir en el desarrollo y el bienestar de la sociedad y a participar en igualdad de condiciones que el hombre en las esferas política, económica, social, cultural o de cualquier otra índole.

Además de estos derechos vinculados a la igualdad y no discriminación, por su condición de mujer tiene derechos específicos relacionados, en particular, con su sexualidad, la reproducción y la protección de la maternidad.

Es de esperar que la recopilación contribuya a fomentar un conocimiento más amplio de las normas internacionales en materia de derechos humanos y constituya un recurso valioso para cuantos intervienen en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres.

Introducción

El derecho internacional de los derechos humanos es una herramienta fundamental para el respeto y la garantía de los derechos humanos de toda persona, teniendo como finalidad proteger la dignidad humana y condenar los actos y omisiones por parte de un Estado que violente estos derechos.

Las normas internacionales sobre derechos humanos, durante mucho tiempo no fueron aplicadas en forma efectiva para reparar las desventajas e injusticias que experimentan las mujeres por el sólo hecho de ser mujeres. Esto sin duda distaba mucho del principio característico de los derechos humanos de universalidad y tenía consecuencias en la invisibilización de problemáticas que afectan en su mayoría a las mujeres.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se han logrado avances significativos dentro del derecho internacional de los derechos humanos con la finalidad de garantizar los derechos de las mujeres y reivindicarlos plenamente. Hoy en día se cuenta con instrumentos internacionales específicos para la protección de los derechos de las mujeres, así como con diversos mecanismos que velan por garantizar estos derechos.

Lo anterior, sin olvidar que la normativa general existente también es aplicable para la defensa de las mujeres. La combinación de ambas (normativa general y específica), permitirá garantizar un pleno reconocimiento de la dignidad de todas y cada una de las mujeres.

Con esta publicación la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), pretenden promover el entendimiento, la protección y la defensa de los derechos humanos de las mujeres y facilitar el acceso a las herramientas que han sido desarrolladas para garantizar sus derechos por los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, particularmente aquellos de los que México forma parte.

La presente publicación está dividida en diez apartados en los cuales, de manera cronológica, se incluye una compilación exhaustiva sobre el desarrollo tanto normativo, interpretativo y jurisdiccional, sobre los derechos de las mujeres dentro de los sistemas de protección de derechos humanos universal e interamericano.

Por razones de espacio, la recopilación no es una colección completa de todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, pero sí se incluyen los más relevantes para el respeto, protección y garantía de los derechos de las mujeres.

Para esta publicación se utilizaron como referencia las páginas web oficiales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

A continuación se hace un recuento del contenido de cada uno de los diez apartados que incluye esta publicación.

El apartado primero incluye declaraciones internacionales, que si bien, a diferencia de los tratados, no son jurídicamente vinculantes, tienen una fuerza moral innegable ya que al ser aprobados por los Estados y en muchos casos adoptados por consenso, son evidencia de la existencia de una norma de costumbre internacional. Por esta razón, también ofrecen a los Estados una útil orientación práctica sobre el sentido y el contenido que deben incluir sus políticas públicas, leyes y decisiones judiciales. Este apartado incluye también aquellas declaraciones que han sido adoptadas al concluir conferencias mundiales sobre derechos humanos y derechos de las mujeres.

El apartado segundo incluye los tratados internacionales, diversamente designados como pactos, estatutos, protocolos, convenios o convenciones, los cuales tienen carácter vinculante para los Estados que se adhieren a ellos y pueden, en ocasiones, reflejar también costumbre internacional.[1] Los tratados adoptados en el ámbito de las Naciones Unidas están abiertos a la firma y ratificación de todos los Estados miembros, mientras que los que se han adoptado en el seno de organizaciones regionales normalmente están abiertos sólo a los miembros de la organización correspondiente. La mayor parte de los tratados que se incluyen dentro de este apartado han sido firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado del Congreso de la Unión, por lo que México se encuentra obligado a dar cumplimiento a sus disposiciones.[2]

En el apartado tercero se incluyen convenios de la Organización Internacional del Trabajo, uno de los organismos especializados de Naciones Unidas, que provee protección específica a las mujeres en temas relativos al trabajo, empleo, seguridad social, política social y derechos humanos conexos. Estos convenios son normas internacionales del trabajo.[3]

---

1 La costumbre internacional es otra de las fuentes del Derecho Internacional, de igual jerarquía que los tratados internacionales. Veáse Art. 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

2 Veáse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, artículo 133 sobre los tratados internacionales como Ley Suprema de la Unión, artículo 89 fracción X relativo a las facultades y obligaciones del Presidente y artículo 76 fracción I relativo a las facultades exclusivas del Senado.

3 Para consultar todos los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, véase: www.oit.org.

En el apartado cuarto, se incluye una selección de informes y recomendaciones emitidas por Relatores Especiales del sistema universal de protección de los derechos humanos, es decir, de Naciones Unidas, referentes a los derechos de las mujeres. Desde 1979, las Naciones Unidas ha creado mecanismos especiales para examinar situaciones nacionales o temas específicos desde el punto de vista de los derechos humanos. La entonces Comisión de Derechos Humanos encargó el estudio de distintas cuestiones de derechos humanos a diversos expertos.[4] Estos expertos ahora constituyen lo que se ha dado en llamar mecanismos o mandatos de derechos humanos de las Naciones Unidas o el sistema de procedimientos especiales. Pese a que cada titular de un mandato tiene un nombre diferente, como Relator Especial, Representante Especial del Secretario General o Experto Independiente, se considera que todos son expertos ya sea con un mandato temático o por país.

El apartado quinto recopila las recomendaciones y observaciones generales elaboradas por cuatro de los Comités que vigilan el cumplimiento de los tratados internacionales: el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las recomendaciones y observaciones generales de estos Comités son una herramienta útil para la adecuada interpretación y aplicación de normas internacionales. Estos «órganos establecidos en virtud de tratados» u «órganos convencionales», como se les suele llamar, son comités integrados por expertos independientes. Su tarea consiste en vigilar la aplicación en los Estados Partes de los derechos enunciados en los tratados y decidir sobre las denuncias que se presentan contra dichos Estados.

El apartado sexto contiene las recomendaciones u observaciones generales, o bien observaciones finales emitidas por diversos Relatores y Comités del sistema universal en los últimos siete años, que se refieren específicamente a los derechos de las mujeres. Las recomendaciones de los Relatores se hicieron a México después de haber realizado una visita *in situ* al país, mientras que las recomendaciones de los Comités se hicieron a México después de la revisión de sus informes periódicos presentados ante éstos.

El apartado séptimo, incluye algunas de las resoluciones de casos más relevantes para la defensa de los derechos de las mujeres, emitidas por los mecanismos de denuncia que existen actualmente con arreglo a los cuatro tratados internacionales

4 Esta Comisión de Derechos Humanos concluyó sus trabajos el 27 de marzo de 2006. En su lugar, con fecha 15 de marzo de 2006, la Asamblea General a través de la resolución A/RES/60/251, creó un Consejo de Derechos Humanos.

de derechos humanos que prevén procedimientos de denuncia.[5] Cualquier persona u organización puede presentar una denuncia de violación de los derechos consagrados en el tratado al órgano de expertos/as establecido por dicho tratado para que éste emita un fallo *quasi* judicial, es decir, análogo a una sentencia judicial, que contiene una conclusión sobre la denuncia presentada y, en su caso, recomendaciones al Estado que cometió la violación, sobre las medidas que debe adoptar para resarcir el daño y para prevenir violaciones similares en el futuro. Estas decisiones fueron incluidas ya que a través de los planteamientos de las denuncias individuales, así como su evaluación y resolución por los órganos correspondientes, es posible conocer la manera de hacer valer la realización concreta de los derechos reconocidos en las normas. Al pronunciarse un fallo en un caso individual se llevan a la práctica normas internacionales que de otra manera podrían parecer generales y abstractas. El conjunto de decisiones resultantes puede servir de orientación a los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y los particulares, para interpretar el sentido contemporáneo de los textos en cuestión.

El apartado octavo, incluye los informes de casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, uno de los órganos principales en materia de derechos humanos de la Organización de Estados Americanos, ya sean informes de admisibilidad, de solución amistosa o de fondo. Estos informes son el resultado del estudio de peticiones presentadas a la Comisión por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por un Estado parte.[6] De forma similar a los procedimientos quasi judiciales mencionados en el apartado anterior, estas denuncias pueden culminar con la emisión de un fallo que contiene recomendaciones para el Estado denunciado.

En el apartado noveno se incluyen informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, particularmente emitidos a través de su Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, la cual fue creada en 1994, como una manera de renovar el compromiso de la Comisión de asegurar el pleno respeto y la garantía de los derechos de la mujer en cada uno de los Estados miembros.[7]

---

5 A la fecha, los Comités que tienen facultad para conocer de denuncias son: Comité de Derechos Humanos, el Comité sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Comité contra la Tortura y el Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

6 Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 44 sobre la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

7 Para mayor información sobre la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, consultar: http://www.cidh.oas.org/women/mandate.sp.htm.

Finalmente, el apartado décimo, incluye una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual hace un análisis del derecho a la igualdad entre los cónyuges en relación con el derecho a la nacionalidad. Las opiniones consultivas de la Corte son interpretaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, que pueden ser solicitadas por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, u otros órganos como la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o la Comisión Interamericana de Mujeres.[8]

Esperamos que esta publicación sea una contribución de utilidad para quienes tienen la función de protección o defensa de los derechos humanos y en particular los derechos de las mujeres.

8 Véase artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 60 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXI período ordinario de sesiones celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, durante las sesiones número 9 y 10 el día 25 de noviembre de 2003.

APARTADO I

DECLARACIONES

Sistema Universal

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) el 10 de diciembre de 1948

Preámbulo,

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso.

La Asamblea General proclama la presente:

Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y

aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia Penal.

Artículo 11.

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14.

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16.

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional

habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27.

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28. Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30. Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado

Proclamada por la Asamblea General en su resolución 3318 (XXIX)
el 14 de diciembre de 1974

La Asamblea General,

Habiendo examinado la recomendación del Consejo Económico y Social contenida en su resolución 1861 (LVI) de 16 de mayo de 1974,

Expresando su profunda preocupación por los sufrimientos de las mujeres y los niños que forman parte de las poblaciones civiles que en períodos de emergencia o de conflicto armado en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia muy a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y por consiguiente sufren graves daños,

Consciente de los sufrimientos de las mujeres y los niños en muchas regiones del mundo, en especial en las sometidas a la opresión, la agresión, el colonialismo, el racismo, la dominación foránea y el sojuzgamiento extranjero,

Profundamente preocupada por el hecho de que, a pesar de una condena general e inequívoca, el colonialismo, el racismo y la dominación foránea y extranjera siguen sometiendo a muchos pueblos a su yugo, aplastando cruelmente los movimientos de liberación nacional e infligiendo graves pérdidas e incalculables sufrimientos a la población bajo su dominio, incluidas las mujeres y los niños,

Deplorando que se sigan cometiendo graves atentados contra las libertades fundamentales y la dignidad de la persona humana y que las Potencias coloniales, racistas y de dominación extranjera continúen violando el derecho internacional humanitario,

Recordando las disposiciones pertinentes de los instrumentos de derecho internacional humanitario sobre la protección de la mujer y el niño en tiempos de paz y de guerra,

Recordando, entre otros importantes documentos, sus resoluciones 2444 (XXIII) de 19 de diciembre de 1968, 2597 (XXIV) de 16 de diciembre de 1969 y 2674 (XXV) y 2675 (XXV) de 9 de diciembre de 1970, relativas al respeto de los derechos humanos y a los principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados, así como la resolución 1515 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 28 de mayo de 1970, en la que el Consejo pidió a la Asamblea General que examinara la posibilidad de redactar una declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de guerra,

Consciente de su responsabilidad por el destino de la generación venidera y por el destino de las madres, que desempeñan un importante papel en la sociedad, en la familia y particularmente en la crianza de los hijos,

Teniendo presente la necesidad de proporcionar una protección especial a las mujeres y los niños, que forman parte de las poblaciones civiles,

Proclama solemnemente la presente Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado e insta a todos los Estados Miembros a que la observen estrictamente:

1. Quedan prohibidos y serán condenados los ataques y bombardeos contra la población civil, que causa sufrimientos indecibles particularmente a las mujeres y los niños, que constituyen el sector más vulnerable de la población.

2. El empleo de armas químicas y bacteriológicas en el curso de operaciones militares constituye una de las violaciones más flagrantes del Protocolo de Ginebra de 1925, de los Convenios de Ginebra de 1949 y de los principios del derecho internacional humanitario, y ocasiona muchas bajas en las poblaciones civiles, incluidos mujeres y niños indefensos, y será severamente condenado.

3. Todos los Estados cumplirán plenamente las obligaciones que les impone el Protocolo de Ginebra de 1925 y los Convenios de Ginebra de 1949, así como otros instrumentos de derecho internacional relativos al respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, que ofrecen garantías importantes para la protección de la mujer y el niño.

4. Los Estados que participen en conflictos armados, operaciones militares en territorios extranjeros u operaciones militares en territorios todavía sometidos a la dominación colonial desplegarán todos los esfuerzos necesarios para evitar a las mujeres y los niños los estragos de la guerra. Se tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la persecución, la tortura, las medidas punitivas, los tratos degradantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños.

5. Se considerarán actos criminales todas las formas de represión y los tratos crueles e inhumanos de las mujeres y los niños, incluidos la reclusión, la tortura, las ejecuciones, las detenciones en masa, los castigos colectivos, la destrucción de viviendas y el desalojo forzoso, que cometan los beligerantes en el curso de operaciones militares o en territorios ocupados.

6. Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos de derecho internacional.

Declaración y Programa de Acción de Viena

Aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos,
el 25 de junio de 1993

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos,

Considerando que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y que la Conferencia constituye una oportunidad única de efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de derechos humanos y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada,

Reconociendo y afirmando que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, y que ésta es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que debe ser el principal beneficiario de esos derechos y libertades y debe participar activamente en su realización,

Reafirmando su adhesión a los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Reafirmando el compromiso asumido en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjunta o separadamente, insistiendo particularmente en el desarrollo de una cooperación internacional eficaz para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55, incluidos el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos,

Subrayando la responsabilidad de todos los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de fomentar y propiciar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión,

Recordando el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en particular la determinación de reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

Recordando además la determinación expresada en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional, promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio

de la libertad, practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos y emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos,

Destacando que la Declaración Universal de Derechos Humanos, que constituye una meta común para todos los pueblos y todas las naciones, es fuente de inspiración y ha sido la base en que se han fundado las Naciones Unidas para fijar las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

Considerando los cambios fundamentales que se han producido en el escenario internacional y la aspiración de todos los pueblos a un orden internacional basado en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, en particular la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y el respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, en condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad, imperio de la ley, pluralismo, desarrollo, niveles de vida más elevados y solidaridad,

Profundamente preocupada por las diversas formas de discriminación y violencia a que siguen expuestas las mujeres en todo el mundo,

Reconociendo que las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos se deben racionalizar y mejorar para reforzar el mecanismo de las Naciones Unidas en esta esfera y propiciar los objetivos de respeto universal y observancia de las normas internacionales de derechos humanos,

Teniendo en cuenta las Declaraciones aprobadas en las tres reuniones regionales celebradas en Túnez, San José y Bangkok y las contribuciones de los gobiernos, y teniendo presentes las sugerencias formuladas por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los estudios preparados por expertos independientes durante el proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos,

Acogiendo con beneplácito la celebración en 1993 del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo como reafirmación del compromiso de la comunidad internacional de velar por el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas poblaciones y de respetar el valor y la diversidad de sus culturas e identidades,

Reconociendo asimismo, que la comunidad internacional debe concebir los medios de eliminar los obstáculos existentes y de resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos y hacen que se sigan violando los derechos humanos en todo el mundo,

Imbuida del espíritu de nuestro tiempo y de la realidad actual que exigen que todos los pueblos del mundo y todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas emprendan con renovado impulso la tarea global de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para garantizar el disfrute pleno y universal de esos derechos,

Resuelta a seguir el camino trazado por la comunidad internacional para lograr grandes progresos en materia de Derechos Humanos mediante renovados y sostenidos esfuerzos en pro de la cooperación y la solidaridad internacionales,

Aprueba solemnemente la Declaración y el Programa de Acción de Viena.

I

1. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas.

En este contexto, el fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera de los derechos humanos es esencial para la plena realización de los propósitos de las Naciones Unidas.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Habida cuenta de la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el derecho de los pueblos a adoptar cualquier medida legítima, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, encaminada a realizar su derecho inalienable a la libre determinación. La Conferencia considera que la denegación del derecho a la libre determinación constituye una violación de los derechos humanos y subraya la importancia de la realización efectiva de este derecho.

Con arreglo a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de con-

formidad con la Carta de las Naciones Unidas, nada de lo anterior se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción alguna.

3. Se deben adoptar medidas internacionales eficaces para garantizar y vigilar la aplicación de las normas de derechos humanos respecto de los pueblos sometidos a ocupación extranjera, y se debe suministrar una protección jurídica eficaz contra la violación de sus derechos humanos, de conformidad con las normas de derechos humanos del derecho internacional, en particular el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, y otras normas aplicables del derecho humanitario.

4. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional. Los órganos y organismos especializados relacionados con los derechos humanos deben, por consiguiente, reforzar la coordinación de sus actividades tomando como base la aplicación consecuente y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

6. Los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por lograr el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos

contribuyen a la estabilidad y el bienestar necesarios para que haya relaciones de paz y amistad entre las naciones y para que mejoren las condiciones para la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico y social, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

7. Los procesos de promoción y protección de los derechos humanos deben desarrollarse de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional.

8. La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

9. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera que la comunidad internacional debe apoyar a los países menos adelantados que han optado por el proceso de democratización y reforma económica, muchos de los cuales se encuentran en África, a fin de que realicen con éxito su transición a la democracia y su desarrollo económico.

10. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales.

Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo.

El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Los Estados deben cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. La comunidad internacional debe propiciar una coope-

ración internacional eficaz para la realización del derecho al desarrollo y la eliminación de los obstáculos al desarrollo.

El progreso duradero con miras a la aplicación del derecho al desarrollo requiere políticas eficaces de desarrollo en el plano nacional, así como relaciones económicas equitativas y un entorno económico favorable en el plano internacional.

11. El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de Desarrollo y Medio Ambiente de las generaciones actuales y futuras. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que el vertimiento ilícito de sustancias y desechos tóxicos y peligrosos puede constituir una amenaza grave para el derecho de todos a la vida y la salud.

Por consiguiente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos hace un llamamiento a todos los Estados para que aprueben y apliquen rigurosamente las convenciones existentes en materia de Vertimiento de Productos y Desechos Tóxicos y peligrosos y cooperen en la prevención del vertimiento ilícito.

Todos tienen derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos toma nota de que ciertos adelantos, especialmente en la esfera de las ciencias biomédicas y biológicas, así como en la esfera de la informática, pueden tener consecuencias adversas para la integridad, la dignidad y los derechos humanos del individuo y pide la cooperación internacional para velar por el pleno respeto de los derechos humanos y la dignidad de la persona en esta esfera de interés universal.

12. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a la comunidad internacional a que haga cuanto pueda por aliviar la carga de la deuda externa de los países en desarrollo a fin de complementar los esfuerzos que despliegan los gobiernos de esos países para realizar plenamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos.

13. Es indispensable que los Estados y las organizaciones internacionales, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, creen condiciones favorables, en los planos nacional, regional e internacional, para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Los Estados deben eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan a la realización de esos derechos.

14. La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación.

15. El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional. Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males.

16. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra los progresos realizados en el desmantelamiento del apartheid y pide a la comunidad internacional y al sistema de las Naciones Unidas que presten ayuda en este proceso.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos deplora, por otra parte, los persistentes actos de violencia encaminados a frustrar el desmantelamiento del apartheid por medios pacíficos.

17. Los actos, métodos y prácticas terroristas en todas sus formas y manifestaciones, así como los vínculos existentes en algunos países con el tráfico de drogas, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan a gobiernos legítimamente constituidos. La comunidad internacional debe tomar las medidas oportunas para reforzar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo.

18. Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña.

19. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esas personas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma la obligación de los Estados de velar porque las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la ley, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a su propia cultura, a profesar y practicar su religión y a emplear su propio idioma en público y en privado, con toda libertad y sin injerencia ni discriminación alguna.

20. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad y reitera firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan. Considerando la importancia de las actividades de promoción y protección de los derechos de las poblaciones indígenas y la contribución de esas actividades a la estabilidad política y social de los Estados en que viven esos pueblos, los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.

21. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, acogiendo con beneplácito la pronta ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por un gran número de Estados y tomando nota de que en la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y en el Plan de Acción adoptados por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia se reconocen los derechos humanos del niño, encarece la ratificación universal de la Convención para 1995 y su efectiva aplicación por los Estados Partes mediante la adopción de todas las medidas legislativas, administrativas o de otro tipo necesarias, y la asignación del máximo posible de recursos disponibles. La no discriminación y el interés superior del niño deben ser consideraciones primordiales en todas las actividades que conciernan a la infancia, teniendo debidamente en cuenta la opinión de los propios interesados. Deben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, los niños abandonados, los niños de la calle y los niños explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución infantil o la venta de órganos, los niños víctimas de enfermedades, en particular el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, los niños refugiados y desplazados, los niños detenidos, los niños en situaciones de conflicto armado y los niños víctimas del hambre y la sequía o de otras calamidades. Deben fomentarse la cooperación y la solidaridad internacionales en apoyo de la aplicación de la Convención y los derechos del niño deben ser prioritarios en toda actividad del sistema de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya asimismo, que el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad del niño exige que éste crezca en un entorno familiar, que merece, por lo tanto, una mayor protección.

22. Es menester prestar especial atención a la no discriminación y al disfrute, en igualdad de condiciones, por parte de los discapacitados de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su participación activa en todos los aspectos de la sociedad.

23. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho, en caso de persecución, a buscar asilo y a disfrutar de él en otros países, así como a regresar a su propio país. A este respecto, destaca la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo de 1967 y los instrumentos regionales.

Expresa su reconocimiento a los Estados que siguen admitiendo y acogiendo en sus territorios a un gran número de refugiados y a la Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Refugiados por la dedicación que muestra en la realización de su tarea. También expresa su reconocimiento al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que las violaciones manifiestas de los derechos humanos, en particular las cometidas en los conflictos armados, son uno de los múltiples y complejos factores que conducen al desplazamiento de las personas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que, en vista de la complejidad de la crisis mundial de refugiados, es necesario que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, a los instrumentos internacionales pertinentes y a la solidaridad internacional, y a fin de repartir la carga, la comunidad internacional adopte un planteamiento global en coordinación y cooperación con los países interesados y las organizaciones competentes, teniendo presente el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Dicho planteamiento debe comprender la formulación de estrategias para abordar las causas profundas y los efectos de los movimientos de refugiados y otras personas desplazadas, la mejora de la preparación para situaciones de emergencia y de los mecanismos de respuesta, la concesión de una protección y asistencia eficaces, teniendo presente las necesidades especiales de las mujeres y los niños, así como el logro de soluciones duraderas, preferentemente mediante la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad, incluidas soluciones como las adoptadas por las conferencias internacionales sobre refugiados. La Conferencia subraya la responsabilidad de los Estados, particularmente en lo que se refiere a los países de origen.

A la luz del planteamiento global, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recalca la importancia de que se preste atención especial, en particular a través de las organizaciones intergubernamentales y humanitarias, y se den soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas dentro de su país, incluidos el regreso voluntario en condiciones de seguridad y la rehabilitación.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho humanitario, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca asimismo, la importancia y la necesidad de la asistencia humanitaria a las víctimas de todos los desastres, naturales o producidos por el hombre.

24. Debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos que han pasado a ser vulnerables, en particular los trabajadores migratorios, a la eliminación de todas las formas de

discriminación contra ellos y al fortalecimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de adoptar y mantener medidas adecuadas en el plano nacional, en particular en materia de Educación, Salud y Apoyo Social, para promover y proteger los derechos de los sectores vulnerables de su población y asegurar la participación de las personas pertenecientes a esos sectores en la búsqueda de una solución a sus problemas.

25. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema.

26. Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra el progreso alcanzado en la codificación de los instrumentos de derechos humanos, que constituye un proceso dinámico y evolutivo, e insta a la ratificación universal de los tratados de derechos humanos. Se pide encarecidamente a todos los Estados que se adhieran a esos instrumentos internacionales; se exhorta a todos los Estados a que en lo posible se abstengan de formular reservas.

27. Cada Estado debe prever un marco de recursos eficaces para reparar las infracciones o violaciones de los derechos humanos. La administración de justicia, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del enjuiciamiento así como un poder judicial y una abogacía independientes, en plena conformidad con las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, son de importancia decisiva para la cabal realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y resultan indispensables en los procesos de democratización y desarrollo sostenible. En este contexto, las instituciones que se ocupan de la administración de justicia deben estar adecuadamente financiadas, y la comunidad internacional debe prever un nivel más elevado de asistencia técnica y financiera. Incumbe a las Naciones Unidas establecer con carácter prioritario programas especiales de servicios de asesoramiento para lograr así una administración de justicia fuerte e independiente.

28. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos expresa su consternación ante las violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente el genocidio, la "limpieza étnica" y la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra, lo que da lugar al éxodo en masa de refugiados y personas desplazadas. Condena firmemente esas prácticas odiosas y reitera su llamamiento para que se castigue a los autores de esos crímenes y se ponga fin inmediatamente a esas prácticas.

29. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta su grave preocupación ante las persistentes violaciones de los derechos humanos en todas las regiones del mundo, en contravención de las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario internacional, y ante la falta de recursos eficaces para las víctimas.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos está hondamente preocupada por las violaciones de los derechos humanos durante los conflictos armados, que afectan a la población civil, en particular a las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. Por consiguiente, la Conferencia exhorta a los Estados y a todas las partes en los conflictos armados a que observen estrictamente el derecho humanitario internacional, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otras reglas y principios del derecho internacional, así como las normas mínimas de protección de los derechos humanos enunciadas en convenciones internacionales.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho de las víctimas a ser asistidas por las organizaciones humanitarias, establecido en los Convenios de Ginebra de 1949 y en otros instrumentos pertinentes de derecho humanitario internacional, y pide que se tenga acceso a esa asistencia con rapidez y seguridad.

30. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta asimismo, su consternación y su condena porque en distintas regiones del mundo se siguen cometiendo violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y se siguen produciendo situaciones que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Esas violaciones y obstáculos, además de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, incluyen las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, el racismo en todas sus formas, la discriminación racial y el apartheid, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y el atropello de las normas jurídicas.

31. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a los Estados que se abstengan de adoptar medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas que creen obstáculos a las relaciones comerciales entre los Estados e impidan la realización plena de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar, incluidas la alimentación y la atención de la salud, la vivienda y los servicios sociales necesarios. La Conferencia afirma que la alimentación no debe utilizarse como instrumento de presión política.

32. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma la importancia de garantizar la universalidad, objetividad y no selectividad del examen de las cuestiones de derechos humanos.

33. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia destaca la importancia de incorporar la cuestión de los derechos humanos en los programas de educación y pide a los Estados que procedan en consecuencia. La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos. En consecuencia, la educación en materia de Derechos Humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional. La Conferencia observa que la falta de recursos y las inadecuaciones institucionales pueden impedir el inmediato logro de estos objetivos.

34. Deben desplegarse mayores esfuerzos para ayudar a los países que lo soliciten a crear condiciones en virtud de las cuales cada persona pueda disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales universales. Se insta a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones multilaterales a que aumenten considerablemente los recursos asignados a programas encaminados al establecimiento

y fortalecimiento de la legislación, las instituciones y las infraestructuras nacionales que defiendan el imperio de la ley y la democracia, propicien la participación electoral, promuevan la capacitación, la enseñanza y la educación en materia de Derechos Humanos, incrementen la participación popular y fortalezcan la sociedad civil.

Se deben fortalecer y hacer más eficientes y transparentes los programas de servicios de asesoramiento y de cooperación técnica del Centro de Derechos Humanos como medio de contribuir al mayor respeto de los derechos humanos. Se pide a los Estados que aumenten sus aportaciones a esos programas, tanto mediante la promoción de asignaciones mayores con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas como por medio de contribuciones voluntarias.

35. La plena y efectiva ejecución de las actividades de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas debe reflejar la gran importancia que se atribuye a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas, así como las condiciones en que deben realizarse las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, según el mandato conferido por los Estados Miembros.

A tal fin, se deben proporcionar a las Naciones Unidas más recursos para sus actividades de derechos humanos.

36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales, teniendo en cuenta los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" y reconociendo que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas.

37. Los acuerdos regionales desempeñan un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos y deben reforzar las normas universales de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales y su protección. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya los esfuerzos que se llevan a cabo para fortalecer esos acuerdos e incrementar su eficacia, al tiempo que subraya la importancia que tiene la cooperación con las Naciones Unidas en sus actividades de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reitera la necesidad de estudiar la posibilidad de establecer, donde aún no existan, acuerdos regionales o subregionales para la promoción y protección de los derechos humanos.

38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y las libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

39. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, haciendo hincapié en la importancia de disponer de información objetiva, responsable e imparcial sobre cuestiones humanitarias y de derechos humanos, pide una mayor participación de los medios de información, a los que la legislación nacional debe garantizar la libertad y protección.

II

A. Aumento de la Coordinación en la Esfera de los Derechos Humanos dentro del Sistema de las Naciones Unidas

1. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda el aumento de la coordinación en apoyo de los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro del sistema de las Naciones Unidas. Con este fin, la Conferencia insta a todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas y a los organismos especializados cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos a que cooperen con miras a fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, teniendo en cuenta la necesidad de evitar toda duplicación innecesaria. La Conferencia recomienda también al Secretario General que en sus reuniones anuales los altos funcionarios de los órganos y organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas, además de coordinar sus actividades, evalúen los efectos de sus estrategias y políticas sobre el disfrute de todos los derechos humanos.

2. Además, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a las organizaciones regionales y a las principales instituciones financieras y de desarrollo internacionales y regionales que evalúen también los efectos de sus políticas y programas sobre el disfrute de los derechos humanos.

3. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce que los organismos especializados y los órganos e instituciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones intergubernamentales cuyas actividades guardan relación con los derechos humanos desempeñan un papel esencial en la formulación, promoción y aplicación de normas de derechos humanos, dentro de sus respectivos mandatos, y que esos organismos, órganos e instituciones deben tener en cuenta los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en sus respectivas esferas de competencia.

4. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda vivamente que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos, o la sucesión en los mismos, con el propósito de conseguir su aceptación universal. En consulta con los órganos establecidos en virtud de tratados, el Secretario General debe estudiar la posibilidad de iniciar un diálogo

con los Estados que no se hayan adherido a esos tratados de derechos humanos, a fin de determinar los obstáculos que se oponen a ello y de buscar los medios para superarlos.

5. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de limitar el alcance de cualquier reserva que hagan a cualquier instrumento internacional de derechos humanos, a que formulen tales reservas con la mayor precisión y estrictez posibles, a que procuren que ninguna reserva sea incompatible con el objeto y propósito del tratado correspondiente y a que reconsideren regularmente cualquier reserva que hayan hecho, con miras a retirarla.

6. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reconociendo la necesidad de mantener un marco normativo acorde con la elevada calidad de las normas internacionales vigentes y de evitar la proliferación de instrumentos de derechos humanos, reafirma las directrices relativas a la elaboración de nuevos instrumentos internacionales que figuran en la resolución 41/120 de la Asamblea General de 4 de diciembre de 1986 y pide a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas que, cuando consideren la posibilidad de elaborar nuevas normas internacionales, tomen en cuenta dichas directrices, consulten con los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados acerca de la necesidad de elaborar nuevas normas y pidan a la Secretaría que haga un examen técnico de los nuevos instrumentos propuestos.

7. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que, si es necesario, se destinen funcionarios de derechos humanos a las oficinas regionales de las Naciones Unidas, con el propósito de difundir información y ofrecer capacitación y otra asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos a solicitud de los Estados Miembros interesados. Se deben organizar cursos de capacitación sobre derechos humanos destinados a los funcionarios internacionales a los que se encomienden tareas relacionadas con esos derechos.

8. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con beneplácito, como una iniciativa positiva, la celebración de períodos extraordinarios de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos e insta a los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que consideren otros medios de respuesta a situaciones críticas de derechos humanos.

Recursos

9. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, preocupada por la creciente disparidad entre las actividades del Centro de Derechos Humanos y los recursos humanos, financieros y de otra índole de que se dispone para llevarlas a efecto, y habida cuenta de los recursos que se necesitan para otros programas importantes de las Naciones Unidas, pide al Secretario General y a la Asamblea General que adopten de inmediato medidas para aumentar considerablemente los recursos asignados al programa de derechos humanos con cargo a los presupuestos ordinarios de las Naciones Unidas para el período actual y los períodos futuros, y adopten con urgencia medidas para obtener más recursos de carácter extrapresupuestario.

10. En este marco, deberá asignarse directamente al Centro de Derechos Humanos una mayor proporción de recursos del presupuesto ordinario para sufragar sus costos y todos los demás costos de que se hace cargo, incluidos los que corresponden a los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ese incremento del presupuesto deberá complementarse mediante contribuciones voluntarias para financiar las actividades de cooperación técnica del Centro; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se hagan contribuciones generosas a los fondos fiduciarios ya existentes.

11. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General y a la Asamblea General que proporcionen suficientes recursos humanos, financieros y de otra índole al Centro de Derechos Humanos para que pueda realizar sus actividades en forma eficaz, eficiente y rápida.

12. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, observando la necesidad de que se disponga de recursos humanos y financieros para llevar a cabo las actividades de derechos humanos, conforme al mandato conferido por los órganos intergubernamentales, insta al Secretario General, de conformidad con el artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, y a los Estados Miembros a que adopten criterios coherentes con objeto de lograr que se asigne a la Secretaría un volumen de recursos que corresponda a la ampliación de sus mandatos. La Conferencia invita al Secretario General a que considere si será necesario o útil modificar los procedimientos del ciclo presupuestario a fin de asegurar la realización oportuna y eficaz de las actividades de derechos humanos conforme al mandato conferido por los Estados Miembros.

Centro de Derechos Humanos

13. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recalca la importancia de fortalecer el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

14. El Centro de Derechos Humanos debe desempeñar una importante función coordinando la labor de todo el sistema en materia de Derechos Humanos. La mejor forma de lograr que el Centro desempeñe su función de coordinación consistirá en dejar que coopere plenamente con otros órganos y organismos de las Naciones Unidas. La función de coordinación del Centro de Derechos Humanos requiere también que se fortalezca su oficina en Nueva York.

15. Deben proporcionarse al Centro de Derechos Humanos medios suficientes para el sistema de relatores temáticos y por países, expertos, grupos de trabajo y órganos creados en virtud de tratados. El examen de la aplicación de las recomendaciones debe convertirse en una cuestión prioritaria para la Comisión de Derechos Humanos.

16. El Centro de Derechos Humanos debe asumir un papel más importante en la promoción de los derechos humanos. Se puede dar forma a este papel mediante la cooperación con los Estados Miembros y la ampliación de los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Los fondos voluntarios existentes deberán incrementarse de manera considerable para alcanzar estos fines y administrarse en forma más eficiente y coordinada. Todas las actividades deben realizarse con arreglo a normas estrictas y transparentes de gestión de proyectos, y habrá que llevar a cabo evaluaciones periódicas de los diversos programas y proyectos. Con este fin, deberán presentarse con regularidad los resultados de dichas evaluaciones y demás información pertinente. En particular, el Centro debe organizar al menos una vez por año reuniones de información abiertas a la participación de todos los Estados Miembros y todas las organizaciones que participan directamente en esos proyectos y programas. Adaptación y fortalecimiento del mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, incluida la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

17. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la necesidad de adaptar constantemente el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos a las necesidades actuales y futuras de promoción y protección de los derechos humanos, como se refleja en la presente Declaración, en el marco de un

desarrollo equilibrado y sostenible para todos. En particular, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas deben mejorar su coordinación, eficiencia y eficacia.

18. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia en su cuadragésimo octavo período de sesiones, estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisario para los Derechos Humanos, con miras a la promoción y protección de todos los derechos humanos.

B. Igualdad, Dignidad y Tolerancia

1. Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas de Intolerancia

19. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que la eliminación del racismo y la discriminación racial, en particular en sus formas institucionalizadas como el apartheid o las resultantes de doctrinas de superioridad o exclusividad racial o las formas y manifestaciones contemporáneas de racismo, es un objetivo primordial de la comunidad internacional y un programa mundial de promoción de los derechos humanos. Los órganos y organismos de las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos para aplicar un programa de acción relativo al Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial y cumplir las nuevas tareas que se les encomienden con ese fin. La Conferencia pide encarecidamente a la comunidad internacional que contribuya con generosidad al Fondo Fiduciario del Programa para el Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial.

20. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a todos los gobiernos a que adopten medidas inmediatas y elaboren políticas firmes para prevenir y combatir todas las formas de racismo, xenofobia o manifestaciones análogas de intolerancia, de ser necesario mediante la promulgación de leyes apropiadas, incluidas medidas penales, y a través de la creación de instituciones nacionales para combatir tales fenómenos.

21. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de designar un relator especial que examine la cuestión de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y manifestaciones análogas de intolerancia. La Conferencia hace también un llamamiento a todos los Estados Partes en la Convención Internacional sobre la Eliminación de

todas las Formas de Discriminación Racial para que consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención.

22. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los gobiernos que, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales y teniendo debidamente en cuenta sus respectivos sistemas jurídicos, adopten las medidas apropiadas para hacer frente a la intolerancia y otras formas análogas de violencia fundadas en la religión o las convicciones, en particular las prácticas de discriminación contra la mujer y la profanación de lugares religiosos, reconociendo que todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de expresión y de religión. La Conferencia invita asimismo, a todos los Estados a que pongan en práctica las disposiciones de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones.

23. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que todas las personas que cometan o autoricen actos delictivos relacionados con la limpieza étnica son responsables a título personal de esas violaciones de los derechos humanos, y que la comunidad internacional debe hacer todo lo posible para entregar a la justicia a los que sean jurídicamente responsables de las mismas.

24. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los Estados que, individual y colectivamente, adopten medidas inmediatas para luchar contra la limpieza étnica y acabar con ella sin demora. Las víctimas de la abominable práctica de la limpieza étnica tienen derecho a entablar los recursos efectivos que correspondan.

2. Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

25. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a la Comisión de Derechos Humanos que examine los medios de promover y proteger eficazmente los derechos de las personas pertenecientes a minorías enunciadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. En este contexto, la Conferencia pide al Centro de Derechos Humanos que, como parte de su programa de servicios de asesoramiento y asistencia técnica, proporcione a los gobiernos que lo soliciten servicios de expertos en cuestiones relativas a las minorías y los derechos humanos, así como a la prevención y solución de controversias, para ayudarlos a resolver las situaciones relativas a las minorías que existan o que puedan surgir.

26. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados y a la comunidad internacional a promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

27. Las medidas que deben adoptarse, abarcarán, cuando proceda, la facilitación de la plena participación de esas minorías en todos los aspectos de la vida política, económica, social, religiosa y cultural de la sociedad y en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

Poblaciones Indígenas

28. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que, en su 11º período de sesiones, complete el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

29. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de renovar y actualizar el mandato del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas una vez completado el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas.

30. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda también que los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas respondan positivamente a las peticiones de asistencia de los Estados que redunden en beneficio directo de las poblaciones indígenas. La Conferencia recomienda además que se pongan a disposición del Centro de Derechos Humanos recursos de personal y financieros suficientes como parte del fortalecimiento de las actividades del Centro conforme a lo previsto en el presente documento.

31. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados a que velen por la plena y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les interesen.

32. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que proclame un decenio internacional de las poblaciones indígenas del

mundo que comience en enero de 1994 y comprenda programas orientados a la acción definidos de común acuerdo con las poblaciones indígenas. Debe establecerse con este fin un fondo fiduciario voluntario. En el marco de dicho decenio deberá considerarse la creación de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

Trabajadores Migratorios

33. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que garanticen la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

34. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos asigna particular importancia a la creación de condiciones que promuevan una mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migratorios y el resto de la sociedad del Estado en que residen.

35. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos invita a los Estados a que consideren la posibilidad de firmar y ratificar lo antes posible la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

3. La Igualdad de Condición y los Derechos Humanos de la Mujer

36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide encarecidamente que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y que ésta sea una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas. La Conferencia subraya también la importancia de la integración y la plena participación de la mujer, como agente y beneficiaria, en el proceso de desarrollo, y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales en favor de la mujer con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo previsto en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el capítulo 24 del Programa 21 aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

37. La igualdad de condición de la mujer y sus derechos humanos deben integrarse en las principales actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Todos los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas deben tratar estas cuestiones

en forma periódica y sistemática. En particular, deben adoptarse medidas para acrecentar la cooperación entre la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas de Desarrollo para la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos de las Naciones Unidas y para promover una mayor integración de sus objetivos y finalidades. En este contexto, deben fortalecerse la cooperación y la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos y la División para el Adelanto de la Mujer.

38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya en especial la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso. La Conferencia pide a la Asamblea General que apruebe el proyecto de declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer e insta a los Estados a que combatan la violencia contra la mujer de conformidad con las disposiciones de la declaración. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz.

39. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, encubiertas o palmarias. Las Naciones Unidas deben promover el objetivo de lograr para el año 2000 la ratificación universal por todos los Estados de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se debe alentar la búsqueda de soluciones habida cuenta del número particularmente grande de reservas a la Convención. Entre otras cosas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debe seguir examinando las reservas a la Convención. Se insta a los Estados a que retiren todas las reservas que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional.

40. Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben difundir la información necesaria para que las mujeres puedan hacer un uso más eficaz de los

procedimientos de ejecución existentes en sus esfuerzos por lograr la no discriminación y la plena igualdad en el disfrute de los derechos humanos. Deben también adoptarse nuevos procedimientos para reforzar el cumplimiento de los compromisos en favor de la igualdad y los derechos humanos de la mujer. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer deben examinar rápidamente la posibilidad de introducir el derecho de petición, elaborando un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de Derechos Humanos de considerar en su 50º período de sesiones la designación de un relator especial sobre la violencia contra la mujer.

41. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importancia del disfrute por la mujer del más alto nivel de salud física y mental durante toda su vida. En el contexto de la Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como de la Proclamación de Teherán de 1968, la Conferencia reafirma, sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho de la mujer a tener acceso a una atención de salud adecuada y a la más amplia gama de servicios de planificación familiar, así como a la igualdad de acceso a la educación a todos los niveles.

42. Los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados deben incluir la cuestión de la condición de la mujer y los derechos humanos de la mujer en sus deliberaciones y conclusiones, utilizando datos concretos desglosados por sexo. Debe alentarse a los Estados a que en sus informes a los órganos de vigilancia creados en virtud de tratados suministren información sobre la situación de jure y de facto de las mujeres. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos observa con satisfacción que en su 49º período de sesiones la Comisión de Derechos Humanos adoptó la resolución 1993/46, de 8 de marzo de 1993 en la que declaraba que también debía alentarse a hacerlo a los relatores especiales y grupos de trabajo en la esfera de los derechos humanos. La División para el Adelanto de la Mujer debe también tomar medidas en cooperación con otros órganos de las Naciones Unidas, concretamente el Centro de Derechos Humanos, para asegurarse de que en las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas se traten periódicamente las violaciones de los derechos humanos de la mujer, en particular los abusos concretos motivados por su condición femenina. Debe alentarse la capacitación de personal de las Naciones Unidas especializado en derechos humanos y en ayuda humanitaria, con objeto de

ayudarlo a reconocer y hacer frente a los abusos de derechos humanos de que es víctima la mujer y a llevar a cabo su trabajo sin prejuicios sexistas.

43. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos y organizaciones regionales e internacionales a que faciliten el acceso de la mujer a puestos de dirección y le permitan una mayor participación en la adopción de decisiones. La Conferencia insta a que se adopten nuevas medidas en la Secretaría de las Naciones Unidas para nombrar y ascender a funcionarias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, e insta a otros órganos principales y subsidiarios de las Naciones Unidas a que garanticen la participación de la mujer en condiciones de igualdad.

44. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos acoge con satisfacción la Conferencia Mundial sobre la Mujer que ha de celebrarse en Beijing en 1995, e insta a que los derechos humanos de la mujer ocupen un lugar importante en sus deliberaciones, de conformidad con los temas prioritarios de la Conferencia Mundial sobre la Mujer: igualdad, desarrollo y paz.

4. Derechos del Niño

45. La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos reitera el principio de "los niños ante todo" y, a este respecto, subraya la importancia de que se intensifiquen los esfuerzos nacionales e internacionales, especialmente los del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con objeto de promover el respeto del derecho del niño a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación.

46. Deben adoptarse medidas a fin de lograr la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño para 1995 y la firma universal de la Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y el Plan de Acción aprobadas en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, así como medidas para su eficaz aplicación. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los Estados a que retiren las reservas a la Convención sobre los Derechos del Niño que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional.

47. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los países a que, con el apoyo de la cooperación internacional, pongan en práctica, en el grado máximo que les permitan los recursos de que dispongan, medidas para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial. La Conferencia

pide a los Estados que integren la Convención sobre los Derechos del Niño en sus planes nacionales de acción. En esos planes nacionales de acción y en los esfuerzos internacionales debe concederse particular prioridad a la reducción de los índices de mortalidad infantil y mortalidad derivada de la maternidad, a reducir la malnutrición y los índices de analfabetismo y a garantizar el acceso al agua potable y a la enseñanza básica. En todos los casos en que sea necesario deben elaborarse planes de acción nacionales para hacer frente a emergencias devastadoras resultantes de desastres naturales o de conflictos armados y al problema igualmente grave de los niños sumidos en la extrema pobreza.

48. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los Estados a que, con el apoyo de la cooperación internacional, se ocupen del grave problema de los niños que se enfrentan con circunstancias especialmente difíciles. Deben combatirse activamente la explotación y el abuso de los niños, resolviendo sus causas. Se requieren medidas eficaces contra el infanticidio femenino, el empleo de niños en trabajos peligrosos, la venta de niños y de órganos, la prostitución infantil, la pornografía infantil y otros tipos de abuso sexual.

49. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya todas las medidas de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados para asegurar la protección y promoción eficaces de los derechos humanos de las niñas. La Conferencia insta a los Estados a que deroguen leyes y reglamentos en vigor y a que eliminen costumbres y prácticas que sean discriminatorias y perjudiciales para las niñas.

50. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya firmemente la propuesta de que el Secretario General inicie un estudio de los medios para mejorar la protección del niño en los conflictos armados. Deben ponerse en práctica normas humanitarias y adoptarse medidas para proteger y facilitar la asistencia a los niños en las zonas de guerra. Las medidas deben incluir la protección del niño contra el empleo indiscriminado de todo tipo de arma bélica, especialmente de minas antipersonal. La necesidad de atención ulterior y la rehabilitación de los niños traumatizados por la guerra deben examinarse como cuestión de urgencia. La Conferencia pide al Comité de los Derechos del Niño que estudie la cuestión de elevar a 18 años la edad mínima de ingreso en las fuerzas armadas.

51. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la situación de los niños sean periódica-

mente examinadas y supervisadas por todos los órganos y mecanismos competentes del sistema de las Naciones Unidas y por los órganos de supervisión de los organismos especializados, de conformidad con sus respectivos mandatos.

52. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el importante papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en la aplicación efectiva de todos los instrumentos de derechos humanos y, en particular, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

53. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que con la asistencia del Centro de Derechos Humanos se dote al Comité de los Derechos del Niño de los medios necesarios para que pueda cumplir rápida y eficazmente su mandato, especialmente en vista del volumen sin precedentes de ratificaciones y de la ulterior presentación de informes nacionales.

5. Derecho a No Ser Sometido a Torturas

54. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebra la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, por muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas e insta a los demás Estados Miembros a que la ratifiquen prontamente.

55. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que una de las violaciones más atroces de la dignidad humana es el acto de tortura, que destruye esa dignidad de las víctimas y menoscaba la capacidad de las víctimas para reanudar su vida y sus actividades.

56. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que, con arreglo a las normas de derechos humanos y al derecho humanitario, el derecho a no ser sometido a torturas es un derecho que debe ser protegido en toda circunstancia, incluso en situaciones de disturbio o conflicto armado interno o internacional.

57. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta, pues, a todos los Estados a que pongan fin inmediatamente a la práctica de la tortura y erradiquen para siempre este mal mediante la plena aplicación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las convenciones pertinentes y, en caso necesario, fortaleciendo los mecanismos existentes. La Conferencia pide a todos los Estados que cooperen

plenamente con el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en el desempeño de su mandato.

58. Debe prestarse especial atención al logro del respeto universal y la aplicación efectiva de los "Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

59. La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos subraya la importancia de adoptar otras medidas concretas en el marco de las Naciones Unidas a fin de prestar asistencia a las víctimas de la tortura y garantizar recursos más eficaces para su rehabilitación física, psicológica y social. Debe concederse gran prioridad a la aportación de los recursos necesarios con este fin, en particular mediante aportaciones adicionales al Fondo de Contribuciones Voluntarias para las Víctimas de la Tortura.

60. Los gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley.

61. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que los esfuerzos por erradicar la tortura deben concentrarse ante todo en la prevención y pide, por lo tanto, que se adopte rápidamente un protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinado a establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a los lugares de detención.

Desapariciones Forzadas

62. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, acogiendo con beneplácito la aprobación de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, pide a todos los Estados que adopten eficaces medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole para impedir las desapariciones forzadas, acabar con ellas y castigarlas. La Conferencia reafirma que es obligación de todos los Estados, en cualquier circunstancia, emprender una investigación siempre que haya motivos para creer que se ha producido una desaparición forzada en un territorio sujeto a su jurisdicción y, si se confirman las denuncias, enjuiciar a los autores del hecho.

6. Los Derechos de las Personas Discapacitadas

63. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. Todas las personas nacen iguales y tienen el mismo derecho a la vida y al bienestar, a la educación y al trabajo, a vivir independientemente y a la participación activa en todos los aspectos de la sociedad. Por tanto, cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos. La Conferencia pide a los gobiernos que, cuando sea necesario, adopten leyes o modifiquen su legislación para garantizar el acceso a estos y otros derechos de las personas discapacitadas.

64. El lugar de las personas discapacitadas está en todas partes. A las personas con discapacidades debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos, que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad.

65. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, recordando el Programa de Acción Mundial para los Impedidos, aprobado por la Asamblea General en su trigésimo séptimo período de sesiones, pide a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social que en sus reuniones de 1993 adopten el proyecto de normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para los impedidos.

C. Cooperación, Desarrollo y Fortalecimiento de los Derechos Humanos

66. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se dé prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.

67. Debe insistirse especialmente en las medidas para ayudar a establecer y fortalecer las instituciones que se ocupan de derechos humanos, afianzar una sociedad civil pluralista y proteger a los grupos que han pasado a ser vulnerables. En este contexto, reviste particular importancia la asistencia, prestada a petición de los gobiernos, para celebrar elecciones libres y con garantías, incluidas la asistencia en relación con los aspectos de los derechos humanos de las elecciones y la información acerca de

éstas. Igualmente importante es la asistencia que debe prestarse para la consolidación del imperio de la ley, la administración de justicia y la promoción de la libertad de expresión, así como para lograr la participación real y efectiva de la población en los procesos de adopción de decisiones.

68. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la necesidad de reforzar los servicios de asesoramiento y asistencia técnica que presta el Centro de Derechos Humanos. El Centro debe poner a disposición de los Estados que la soliciten asistencia sobre cuestiones concretas de derechos humanos, incluida la preparación de informes con arreglo a los tratados de derechos humanos y la aplicación de planes coherentes e integrales de acción para la promoción y protección de los derechos humanos. Serán elementos de estos programas el fortalecimiento de las instituciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia, la protección jurídica de los derechos humanos, la capacitación de funcionarios y otras personas y una amplia educación e información con el fin de promover el respeto de los derechos humanos.

69. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda encarecidamente que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones penales y correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de Derechos Humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos.

70. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General de las Naciones Unidas que presente a la Asamblea General de las Naciones Unidas propuestas que definan las opciones para el establecimiento, la estructura, las modalidades operacionales y la financiación del programa propuesto.

71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen

las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos.

72. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que el derecho universal e inalienable al desarrollo, según se establece en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica. En este contexto, la Conferencia celebra que la Comisión de Derechos Humanos haya constituido un grupo de trabajo temático sobre el derecho al desarrollo, e insta al Grupo de Trabajo a que, en consulta y en cooperación con otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas, formule sin demora, para que las examine prontamente la Asamblea General de las Naciones Unidas, medidas generales y eficaces con objeto de eliminar los obstáculos que se oponen a la aplicación y puesta en práctica de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y recomiende medios para que todos los Estados disfruten de ese derecho.

73. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se permita a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de base que actúan en la esfera del desarrollo o de los derechos humanos desempeñar un papel importante a nivel nacional e internacional en el debate y en las actividades que guardan relación con el derecho al desarrollo y su realización y, en colaboración con los gobiernos, en todos los aspectos pertinentes de la cooperación para el desarrollo.

74. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos y a los organismos e instituciones competentes a que aumenten considerablemente los recursos destinados a fortalecer el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos humanos, así como los recursos asignados a las instituciones nacionales que trabajan en esa esfera. Quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. La cooperación debe basarse en el diálogo y la transparencia. La Conferencia pide también que se establezcan programas amplios, incluidos bancos de datos y personal especializado para el fortalecimiento del imperio de la ley y de las instituciones democráticas.

75. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta a la Comisión de Derechos Humanos a que, en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siga examinando protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

76. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se proporcionen más recursos para establecer o fortalecer acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos como parte de los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del Centro de Derechos Humanos. Se alienta a los Estados a que soliciten asistencia para actividades de nivel regional y subregional tales como cursillos, seminarios e intercambio de información destinados a reforzar los acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universales de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

77. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos apoya todas las medidas adoptadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados competentes para garantizar la protección y promoción efectivas de los derechos sindicales, tal como se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales. La Conferencia pide a todos los Estados que cumplan cabalmente las obligaciones que les imponen a este respecto los instrumentos internacionales.

D. Educación en Materia de Derechos Humanos

78. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que la educación, la capacitación y la información pública en materia de Derechos Humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz.

79. Los Estados deben tratar de eliminar el analfabetismo y deben orientar la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide a todos los Estados e instituciones que incluyan los derechos humanos, el derecho humanitario, la democracia y el imperio de la ley como temas de los programas de estudio de todas las instituciones de enseñanza académica y no académica.

80. La educación en materia de Derechos Humanos debe abarcar la paz, la democracia, el desarrollo y la justicia social, tal como se dispone en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a fin de lograr la comprensión y sensibilización de todos acerca de los derechos humanos con objeto de afianzar la voluntad de lograr su aplicación a nivel universal.

81. Habida cuenta del Plan de Acción Mundial para la educación en pro de los derechos humanos y la democracia, adoptado en marzo de 1993 por el Congreso internacional sobre la educación en pro de los derechos humanos y la democracia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y otros instrumentos de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados elaboren programas y estrategias específicos para ampliar al máximo el nivel de educación y difusión de información pública en materia de Derechos Humanos, teniendo particularmente en cuenta los derechos humanos de la mujer.

82. Los gobiernos, con la asistencia de organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales, deben fomentar una mayor comprensión de los derechos humanos y la tolerancia mutua. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos destaca la importancia de intensificar la Campaña Mundial de Información Pública realizada por las Naciones Unidas. Los gobiernos deben emprender y apoyar actividades de educación en materia de Derechos Humanos y difundir efectivamente información pública sobre esta cuestión. Los programas de servicios de asesoramiento y asistencia técnica del sistema de los Estados relacionados con las Naciones Unidas deben poder atender inmediatamente a las solicitudes de actividades educacionales y de formación en la esfera de los derechos humanos y con la educación especial en lo que respecta a las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en el derecho humanitario así como a su aplicación, destinada a grupos especiales, como fuerzas militares, fuerzas del orden, policía y personal de salud. Debe considerarse la posibilidad de proclamar un decenio de las Naciones Unidas para la educación en materia de Derechos Humanos a fin de promover, alentar y orientar estas actividades educacionales.

E. Aplicación y Métodos de Vigilancia

83. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de los derechos humanos.

84. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se refuercen las actividades y los programas de las Naciones Unidas destinados a responder a las

solicitudes de asistencia de los Estados que deseen crear o fortalecer sus propias instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

85. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta asimismo, a que se intensifique la cooperación entre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular a través del intercambio de información y de experiencias, así como la cooperación con las organizaciones regionales y las Naciones Unidas.

86. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda encarecidamente a este respecto que los representantes de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos convoquen reuniones periódicas auspiciadas por el Centro de Derechos Humanos a fin de examinar los medios de mejorar sus mecanismos y compartir experiencias.

87. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, a las reuniones de presidentes de esos órganos y a las reuniones de los Estados Partes que sigan adoptando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de derechos humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe global sobre las obligaciones asumidas por cada Estado Parte en un tratado, lo que haría que esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentaría su repercusión.

88. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados Partes en instrumentos internacionales de derechos humanos, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social consideren la posibilidad de analizar los organismos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los diversos mecanismos y procedimientos temáticos con miras a promover una mayor eficiencia y eficacia mediante una mejor coordinación de los distintos órganos, mecanismos y procedimientos, teniendo en cuenta la necesidad de evitar la duplicación y superposición de sus mandatos y tareas.

89. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se lleve a cabo una labor continua de mejora del funcionamiento, incluidas las tareas de supervisión, de los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta las múltiples propuestas formuladas a este respecto, en particular, las de esos órganos y las de

las reuniones de sus presidentes. También se debe alentar a los órganos creados en virtud de tratados a que hagan suyo el amplio enfoque nacional adoptado por el Comité de los Derechos del Niño.

90. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados Partes en los tratados de derechos humanos estudien la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos para la presentación y el examen de comunicaciones.

91. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos ve con preocupación la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos y apoya los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías por examinar todos los aspectos de la cuestión.

92. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de una mejor aplicación a nivel regional e internacional de los instrumentos de derechos humanos existentes, y alienta a la Comisión de Derecho Internacional a continuar sus trabajos relativos a un tribunal penal internacional.

93. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos hace un llamamiento a los Estados que aún no lo hayan hecho para que se adhieran a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos y adopten todas las medidas apropiadas a nivel interno, incluidas medidas legislativas, para lograr su plena aplicación.

94. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda la rápida finalización y aprobación del proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

95. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya la importancia de preservar y fortalecer el sistema de procedimientos especiales, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, así como de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, a fin de que puedan llevar a cabo sus mandatos en todos los países del mundo, proporcionándoles los recursos humanos y financieros que sean necesarios. Estos procedimientos y mecanismos deberían poder armonizar y racionalizar su trabajo por medio de

reuniones periódicas. Se pide a todos los Estados que cooperen plenamente con estos procedimientos y mecanismos.

96. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que las Naciones Unidas asuman un papel más activo en la promoción y protección de los derechos humanos para asegurar el pleno respeto del derecho humanitario internacional en todas las situaciones de conflicto armado, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

97. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, reconociendo la importante función que cumplen los componentes de derechos humanos de determinados acuerdos relativos a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, recomienda que el Secretario General tenga en cuenta la capacidad de presentación de informes, la experiencia y los conocimientos del Centro de Derechos Humanos y de los mecanismos de derechos humanos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

98. Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional.

F. Actividades Complementarias de la Conferencia Mundial

99. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos estudien los medios de lograr la plena aplicación, sin dilaciones, de las recomendaciones contenidas en la presente Declaración, en particular la posibilidad de proclamar un decenio de las Naciones Unidas para los derechos humanos. La Conferencia recomienda además que la Comisión de Derechos Humanos examine cada año los progresos realizados.

100. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide al Secretario General de las Naciones Unidas que, en ocasión del 50º aniversario de la Declaración Universal

de Derechos Humanos, invite a todos los Estados y a todos los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, a que le informen acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente Declaración y a que, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social, presenten un informe a la Asamblea General en su quincuagésimo tercer período de sesiones. Asimismo, las instituciones regionales y, cuando proceda, las instituciones nacionales de derechos humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, podrán presentar al Secretario General de las Naciones Unidas sus opiniones acerca de los progresos realizados en la aplicación de la presente Declaración. Se debe prestar especial atención a la evaluación de los progresos logrados para alcanzar la meta de la ratificación universal de los tratados y protocolos internacionales de derechos humanos aprobados en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993

La Asamblea General,

Reconociendo la urgente necesidad de una aplicación universal a la mujer de los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos,

Observando que estos derechos y principios están consagrados en instrumentos internacionales, entre los que se cuentan la Declaración Universal de Derechos Humanos,[1] el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[2] el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[2] la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[3] y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,[4]

Reconociendo que la aplicación efectiva de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer contribuiría a eliminar la violencia contra la mujer y que la declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, enunciada en la presente resolución, reforzaría y complementaría ese proceso,

Preocupada porque la violencia contra la mujer constituye un obstáculo no sólo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, tal como se reconoce en las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer,[5] en las que se recomendó un conjunto de medidas encaminadas a combatir la violencia contra la mujer, sino también para la plena aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades, y preocupada por el descuido de larga

1 Resolución 217 A (III).
2 Véase resolución 2200 A (XXI), anexo.
3 Resolución 34/180, anexo.
4 Resolución 39/46, anexo.
5 Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.85.IV.10), Cáp. I, Secc. A.

data de la protección y fomento de esos derechos y libertades en casos de violencia contra la mujer,

Reconociendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre,

Preocupada por el hecho de que algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia,

Recordando la conclusión en el párrafo 23 del anexo a la resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1990, en que se reconoce que la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad se ha generalizado y trasciende las diferencias de ingresos, clases sociales y culturas, y debe contrarrestarse con medidas urgentes y eficaces para eliminar su incidencia,

Recordando asimismo, la resolución 1991/18 del Consejo Económico y Social, de 30 de mayo de 1991, en la que el Consejo recomendó la preparación de un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la cuestión de la violencia contra la mujer,

Observando con satisfacción la función desempeñada por los movimientos en pro de la mujer para que se preste más atención a la naturaleza, gravedad y magnitud del problema de la violencia contra la mujer,

Alarmada por el hecho de que las oportunidades de que dispone la mujer para lograr su igualdad jurídica, social, política y económica en la sociedad se ven limitadas, entre otras cosas, por una violencia continua y endémica,

Convencida de que, a la luz de las consideraciones anteriores, se requieren una definición clara y completa de la violencia contra la mujer, una formulación clara de los derechos que han de aplicarse a fin de lograr la eliminación de la violencia contra la mujer en todas sus formas, un compromiso por parte de los Estados de asumir sus responsabilidades, y un compromiso de la comunidad internacional para eliminar la violencia contra la mujer,

Proclama solemnemente la siguiente Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer e insta a que se hagan todos los esfuerzos posibles para que sea universalmente conocida y respetada:

Artículo 1. A los efectos de la presente Declaración, por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Artículo 2. Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

a) La violencia física, sexual y sicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
b) La violencia física, sexual y sicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
c) La violencia física, sexual y sicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

Artículo 3. La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Entre estos derechos figuran:

a) El derecho a la vida;[6]
b) El derecho a la igualdad;[7]
c) El derecho a la libertad y la seguridad de la persona;[8]
d) El derecho a igual protección ante la ley;[7]
e) El derecho a verse libre de todas las formas de discriminación;[7]
f) El derecho al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar;[9]

6 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.
7 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26.
8 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.
9 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.

g) El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables;[10]
h) El derecho a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.[11]

Artículo 4. Los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Con este fin, deberán:

a) Considerar la posibilidad, cuando aún no lo hayan hecho, de ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de adherirse a ella o de retirar sus reservas a esa Convención;
b) Abstenerse de practicar la violencia contra la mujer;
c) Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares;
d) Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos;
e) Considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer;
f) Elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes,

10 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 23; y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6 y 7.
11 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 5; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7; y Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer;

g) Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y sicológica;

h) Consignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer;

i) Adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer;

j) Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer;

k) Promover la investigación, recoger datos y compilar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos; se deberán publicar esas estadísticas, así como las conclusiones de las investigaciones;

l) Adoptar medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables;

m) Incluir, en los informes que se presenten en virtud de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, información acerca de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para poner en práctica la presente Declaración;

n) Promover la elaboración de directrices adecuadas para ayudar a aplicar los principios enunciados en la presente Declaración;

o) Reconocer el importante papel que desempeñan en todo el mundo el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en la tarea de despertar la conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer y aliviar dicho problema;
p) Facilitar y promover la labor del movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales, y cooperar con ellos en los planos local, nacional y regional;
q) Alentar a las organizaciones intergubernamentales regionales a las que pertenezcan a que incluyan en sus programas, según convenga, la eliminación de la violencia contra la mujer.

Artículo 5. Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deberán contribuir, en sus respectivas esferas de competencia, al reconocimiento y ejercicio de los derechos y a la aplicación de los principios establecidos en la presente Declaración y, a este fin, deberán, entre otras cosas:

a) Fomentar la cooperación internacional y regional con miras a definir estrategias regionales para combatir la violencia, intercambiar experiencias y financiar programas relacionados con la eliminación de la violencia contra la mujer;
b) Promover reuniones y seminarios encaminados a despertar e intensificar la conciencia de toda la población sobre la cuestión de la violencia contra la mujer;
c) Fomentar, dentro del sistema de las Naciones Unidas, la coordinación y el intercambio entre los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos a fin de abordar con eficacia la cuestión de la violencia contra la mujer;
d) Incluir en los análisis efectuados por las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas sobre las tendencias y los problemas sociales, por ejemplo, en los informes periódicos sobre la situación social en el mundo, un examen de las tendencias de la violencia contra la mujer;
e) Alentar la coordinación entre las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas a fin de integrar la cuestión de la violencia contra la mujer en los programas en curso, haciendo especial referencia a los grupos de mujeres particularmente vulnerables a la violencia;
f) Promover la formulación de directrices o manuales relacionados con la violencia contra la mujer, tomando en consideración las medidas mencionadas en la presente Declaración;
g) Considerar la cuestión de la eliminación de la violencia contra la mujer, cuando proceda, en el cumplimiento de sus mandatos relativos a la aplicación de los instrumentos de derechos humanos;

h) Cooperar con las organizaciones no gubernamentales en todo lo relativo a la cuestión de la violencia contra la mujer.

Artículo 6. Nada de lo enunciado en la presente Declaración afectará a disposición alguna que pueda formar parte de la legislación de un Estado o de cualquier convención, tratado o instrumento internacional vigente en ese Estado y sea más conducente a la eliminación de la violencia contra la mujer.

Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo

Resumen del Programa de Acción
Adoptado en El Cairo, Egipto, 5 al 13 de septiembre de 1994

Introducción,

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de septiembre de 1994. Delegaciones de 179 Estados participaron en las negociaciones para dar forma definitiva a un Programa de Acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años.

En el documento de 115 páginas (en la versión en inglés), aprobado por aclamación el 13 de septiembre, se respalda una nueva estrategia en que se destacan los numerosos vínculos existentes entre la población y el desarrollo y se centra la atención en la satisfacción de las necesidades de hombres y mujeres particulares más que en el logro de objetivos demográficos.

Un elemento fundamental de este nuevo criterio consiste en dar a la mujer las armas necesarias para mejorar su situación y proporcionarle más posibilidades de elección mediante un mayor acceso a los servicios de educación y de salud y el fomento del desarrollo de las aptitudes profesionales y el empleo. En el Programa se aboga porque la planificación familiar esté al alcance de todos para el año 2015 o antes, como parte de un criterio ampliado en materia de Derechos y Salud Reproductiva; se presentan estimaciones de los niveles de recursos nacionales y asistencia internacional que se necesitarán, y se exhorta a los gobiernos a que faciliten esos recursos.

En el Programa de Acción se incluyen objetivos en relación con la educación, especialmente de las niñas, y con el logro de una mayor reducción de los niveles de mortalidad infantil y materno-infantil. También se abordan cuestiones relacionadas con la población, el medio ambiente y las modalidades de consumo; la familia; la migración interna e internacional; la prevención y la lucha contra la pandemia del VIH/SIDA; la información, la educación y la comunicación, y la tecnología, la investigación y el desarrollo.

Tras una semana de intensas negociaciones, la Conferencia alcanzó acuerdo general en relación con el Programa de Acción. Durante las dos últimas sesiones plenarias en que se logró ese acuerdo, 13 países (el Afganistán, Brunei Darussalam, El Salvador, los Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Honduras, Jordania, Kuwait, la Jamahiriya Árabe Libia, Nicaragua, Paraguay, la República Árabe Siria y el Yemen)

hicieron declaraciones en que formularon reservas u observaciones en relación con determinados capítulos, párrafos u oraciones del Programa y solicitaron que se tomara nota de ellas en el informe final de la Conferencia (A/CONF.171/13). Diez Estados (la Argentina, Djibouti, Ecuador, Egipto, Guatemala, la República Islámica del Irán, Malta, el Perú, la República Dominicana y la Santa Sede) presentaron declaraciones escritas para que se incluyeran en el informe.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo fue una conferencia de las Naciones Unidas, organizada principalmente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la División de Población del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, de las Naciones Unidas.

En 1991, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció un vínculo explícito entre la población y el desarrollo cuando adoptó una decisión respecto del nombre de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El mismo año, mientras los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, se centraban en cómo alcanzar el desarrollo sostenible, el primer período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo decidió que la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible serían los temas de la Conferencia de El Cairo.

El proyecto de Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se basa en el Plan de Acción Mundial sobre Población, aprobado en la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, y las 88 recomendaciones para su aplicación posterior aprobadas en la Conferencia Internacional de Población, celebrada en Ciudad de México en 1984.

También se basa en los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 y la Declaración de Río, así como en el acuerdo logrado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990, y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de 1993. A su vez, el hincapié puesto por la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en la atención de las necesidades del pueblo y la habilitación de la mujer está influyendo en los preparativos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la celebración del cincuentenario de las Naciones Unidas, eventos que se han programado para 1995.

De capital importancia para conformar el Plan de Acción fueron las recomendaciones formuladas en las cinco conferencias regionales sobre población (para Asia y el Pacífico, África, Europa y América del Norte, América Latina y el Caribe, y los Estados Árabes), celebradas en 1992 y 1993, y diversas reuniones preparatorias

subregionales; reuniones de grupos de expertos en relación con seis cuestiones que el Consejo Económico y Social había determinado que requerían la mayor atención, y una serie de mesas redondas especiales sobre otros temas importantes de la Conferencia. Otro aporte importante procedió de la segunda reunión del Comité Preparatorio, del debate efectuado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 y de los informes nacionales sobre población preparados en más de 140 países.

En su cuadragésimo octavo período de sesiones, celebrado en 1993, la Asamblea General (resolución 48/186) respaldó decididamente la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo al decidir que el Comité Preparatorio se convirtiera en órgano subsidiario de la Asamblea General, concediendo a la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo un rango comparable al de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El debate efectuado en la Segunda Comisión de la Asamblea General sobre una propuesta de esbozo anotado del Programa de Acción también orientó a la Secretaría respecto de la preparación del proyecto de documento final que se negoció en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio, celebrado en abril de 1994.

Delegaciones de 170 países participaron en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio, celebrado en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, y cuya actividad principal fue la negociación del proyecto de Programa de Acción que se terminaría de elaborar en El Cairo.

En la Conferencia se inscribieron 10.757 participantes procedentes de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los medios de información, y la atención que recibió por parte de los medios de difusión alcanzó un nivel sin precedentes. El Dr. Nafis Sadik, Director Ejecutivo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, fue el Secretario General de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Presidente de Egipto, Sr. Mohamed Hosni Mubarak, fue el Presidente de la Conferencia; el Dr. Maher Mahran, Ministro de Población y Bienestar de la Familia, de Egipto, fue el Vicepresidente ex oficio. El Dr. Frei Sai, de Ghana, fue el Presidente de la Comisión Principal, que negoció el Programa de Acción definitivo.

Unos 249 oradores hicieron uso de la palabra en las sesiones plenarias que se extendieron por una semana, entre ellos, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Broutos-Ghali; la Primera Ministra del Pakistán, Sra. Benazir Bhutto; la Primera Ministra de Noruega, Sra. Gro Harlem Brundtland; el Primer Ministro de Etiopía, Sr. Tamirat Layne; el Primer Ministro de Uganda, Sr. George Cosmas Adyebo; el Primer Ministro de Madagascar, Sr. Francisque Ravony; el

Príncipe Mbilini, Primer Ministro de Swazilandia, y el Vicepresidente de los Estados Unidos, Sr. Al Gore.

Además, más de 4.200 representantes de más de 1.500 organizaciones no gubernamentales de 133 países asistieron al Foro 1994 de Organizaciones no Gubernamentales, reunión independiente que se celebró al mismo tiempo que la Conferencia.

Se celebraron otras actividades paralelas a la Conferencia, entre ellas: la Consulta Internacional de Jóvenes sobre la población y el desarrollo, celebrada del 31 de agosto al 4 de septiembre, y organizada por nueve organizaciones no gubernamentales juveniles o relacionadas con los jóvenes; la Conferencia Internacional de Parlamentarios sobre población y desarrollo, celebrada los días 3 y 4 de septiembre y organizada por cinco organizaciones internacionales de parlamentarios, y la asamblea del Día de los Parlamentarios de 1994, organizada por la Unión Interparlamentaria.

Además, la Red de Información sobre Población, de la División de Población, estableció un centro de consultas y comunicaciones electrónicas en los locales en que se celebró la Conferencia. En El Cairo se publicaron diariamente cuatro periódicos independientes para ser distribuidos en la Conferencia. Asimismo, el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas y el Fondo de Población de las Naciones Unidas copatrocinaron un encuentro de periodistas, celebrado los días 3 y 4 de septiembre, en el que se abordaron cuestiones relacionadas con la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

Capítulo I. Preámbulo

En el Preámbulo se presenta un panorama general de las principales cuestiones abordadas en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y se establece el marco para la adopción de medidas en la esfera de la población y el desarrollo. Se destaca que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo no es un acontecimiento aislado y que su Programa de Acción se basa en el considerable consenso internacional a que se ha llegado desde la celebración de la Conferencia Mundial de Población, celebrada en Bucarest en 1974, y la Conferencia Internacional de Población, celebrada en Ciudad de México en 1984.

La Conferencia de 1994 recibió un mandato expresamente más amplio respecto de las cuestiones de desarrollo que las anteriores conferencias de población, lo que indica que cada vez se tiene mayor conciencia de que la población, la pobreza, las modalidades de producción y consumo y el medio ambiente están tan

estrechamente interrelacionados que ninguno de esos factores puede considerarse aisladamente.

En el Preámbulo se señala que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo complementa otras importantes actividades internacionales efectuadas recientemente, en las cuales se inspira, y que sus recomendaciones deberían basarse en acuerdos alcanzados en una serie de conferencias celebradas anteriormente, a los que debería ajustarse y prestar apoyo. Se señala asimismo, que los resultados de la Conferencia se relacionan estrechamente con otras importantes conferencias que se celebrarán en 1995 y 1996, a las que hará importantes contribuciones, como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), la preparación del Programa de Desarrollo, así como la celebración del cincuentenario de las Naciones Unidas.

En el Preámbulo se destaca que los objetivos y las medidas del Programa de Acción abordan en conjunto los problemas y las relaciones recíprocas entre la población y el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible. Para aplicar esas medidas habrá que proceder a una adecuada movilización de recursos a nivel nacional, y será preciso que todos los mecanismos de financiación existentes, incluidas las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas proporcionen recursos nuevos y adicionales a los países en desarrollo. También se necesitan recursos financieros para fortalecer la capacidad de las instituciones internacionales para ejecutar el Programa de Acción.

En el Programa de Acción se recomienda a la comunidad internacional una importante serie de objetivos en materia de Población y Desarrollo, así como metas cualitativas y cuantitativas que son mutuamente complementarias y de importancia decisiva para el logro de esos objetivos. Entre esos objetivos y metas cabe mencionar: el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible; la educación, especialmente de las niñas; la igualdad y la equidad entre los sexos; la reducción de la mortalidad infantil y materno-infantil, y el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, en particular la planificación de la familia y la salud sexual.

En el Programa de Acción se reconoce que no se espera que en los próximos 20 años los gobiernos puedan alcanzar sin recibir ayuda los objetivos y las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Todos los miembros y grupos de la sociedad tienen el derecho e incluso la responsabilidad de desempeñar un papel activo en los esfuerzos que se desplegarán para alcanzar esas metas.

Capítulo II. Principios

En el conjunto de 15 principios que figuran en este capítulo se establece un cuidadoso equilibrio entre el reconocimiento de los derechos humanos individuales y el derecho de las naciones al desarrollo. La formulación de la mayoría de los principios se deriva directamente de la terminología internacional aceptada en declaraciones, convenios y pactos internacionales pertinentes.

Al inicio de este capítulo se reconoce claramente el hecho de que la aplicación de las recomendaciones que figuran en el Programa de Acción es de la competencia del derecho soberano de cada país, en consonancia con sus leyes nacionales y sus prioridades de desarrollo, con pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y los antecedentes culturales de su pueblo, y de conformidad con los derechos humanos universalmente reconocidos. La cooperación internacional y la solidaridad universal, sobre la base de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en un espíritu de colaboración, se consideran elementos fundamentales para mejorar la calidad de la vida de los pueblos del mundo.

Los principios se relacionan con las principales cuestiones en la esfera de la población y el desarrollo, tales como: la igualdad y la equidad entre los sexos y la habilitación de la mujer; la incorporación de la población en políticas y programas de desarrollo sostenible; la erradicación de la pobreza, el acceso a los servicios de salud reproductiva y planificación de la familia; el derecho a la educación; la situación de los niños; los derechos de los migrantes y los refugiados, y las necesidades en materia de Población y Desarrollo de las poblaciones indígenas.

En los principios se reafirma que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible, ya que la población es el recurso más importante y valioso de toda nación. En consecuencia, el derecho al desarrollo debe ejercerse con miras a satisfacer en forma equitativa las necesidades en materia de Población, Desarrollo y Medio Ambiente de las generaciones presentes y futuras. Además, para alcanzar el desarrollo sostenible y un nivel de vida más elevado para todos, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades no sostenibles de producción y consumo, y promover políticas apropiadas, incluidas las políticas de población.

De conformidad con los principios, el fomento de la equidad y la igualdad de los sexos y la habilitación de la mujer, la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y asegurarle el control de su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo. Por su parte, los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención de la salud, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluyen la planificación de

la familia y la salud sexual. En los principios se reafirma el derecho fundamental de todas las parejas y todas las personas a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de los nacimientos de sus hijos, y a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para hacerlo.

En el capítulo se subraya que la familia es la unidad básica de la sociedad y como tal debería fortalecerse. También se reconoce que hay diversas formas de familia en diferentes sistemas culturales, políticos y sociales.

Capítulo III. Relaciones entre la Población, el Crecimiento Económico Sostenido y el Desarrollo Sostenible

A. Integración de las Políticas Demográficas y de Desarrollo

En términos generales, se acepta que la pobreza persistente y generalizada y las graves desigualdades sociales entre hombres y mujeres tienen una influencia considerable en los factores demográficos, tales como el crecimiento, la estructura y la distribución de la población, y que, a su vez, se ven influidas por éstos. También se acepta que las modalidades no sostenibles de producción y consumo contribuyen a la utilización no sostenible de los recursos naturales y a la degradación del medio ambiente. En la sección A se trata de integrar plenamente los factores demográficos en las estrategias de desarrollo y en todos los aspectos de la planificación del desarrollo a todos los niveles. El crecimiento económico sostenido que se deriva ayudará a satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de la vida de las generaciones presentes y futuras. También promoverá la justicia social y coadyuvará a erradicar la pobreza.

Hay tres formas en que los gobiernos deberían tratar de fortalecer su determinación política para lograr esa integración: a) Aplicando programas de educación e información públicas; b) Aumentando la asignación de recursos, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, y c) Mejorando la base de conocimientos mediante el fomento de las investigaciones y la creación de una capacidad a nivel nacional y local. Deberían asimismo, reducir y eliminar las modalidades no sostenibles de producción y consumo, y promover políticas demográficas adecuadas.

B. Población, Crecimiento Económico Sostenido y Pobreza

Los esfuerzos por disminuir el crecimiento de la población, reducir la pobreza, conseguir progresos económicos, mejorar la protección ambiental y transformar las modalidades no sostenibles de producción y consumo se complementan mutuamente.

El crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible es fundamental para erradicar la pobreza. La erradicación de la pobreza contribuirá a reducir el crecimiento de la población y a conseguir su pronta estabilización. Las mujeres suelen ser el sector más pobre de los pobres. También son un agente clave en el proceso de desarrollo. Por ello la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer es una condición indispensable para eliminar la pobreza, promover el crecimiento económico sostenido, garantizar la prestación de servicios de calidad en materia de Planificación Familiar y Salud Reproductiva, y alcanzar un equilibrio entre la población y los recursos disponibles.

El objetivo de la sección B es mejorar la calidad de vida de toda la población mediante la aplicación de políticas y programas de población y desarrollo orientados a erradicar la pobreza, mantener el crecimiento económico en el contexto del desarrollo sostenible, alcanzar modalidades sostenibles de producción y consumo, desarrollar los recursos humanos y garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

En sus estrategias y presupuestos en materia de Población y Desarrollo, los gobiernos deben asignar prioridad a las inversiones en la esfera del desarrollo de los recursos humanos. Los programas deberían estar orientados a aumentar el acceso de la población a la información, la educación, el aumento de los conocimientos, las oportunidades de empleo y los servicios de salud general y de salud reproductiva de alta calidad, incluidos los servicios de planificación familiar. Deberían eliminarse las desigualdades y barreras existentes que obstaculizan la integración de la mujer en la fuerza laboral, y debería promoverse y fortalecerse la participación de la mujer en todas las actividades de elaboración y aplicación de políticas, así como su acceso a los recursos productivos y a la propiedad de la tierra, y su derecho a heredar propiedades.

Los gobiernos deberían invertir en la educación y el fomento de la capacidad de las mujeres y niñas y de los derechos jurídicos y económicos de las mujeres, y deberían promover, supervisar y evaluar todos sus aspectos. Otro tanto deberían hacer en relación con todos los aspectos de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. La comunidad internacional debería seguir promoviendo un entorno económico favorable, especialmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, a fin de erradicar la pobreza y alcanzar el crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible.

C. Población y Medio Ambiente

La satisfacción de las necesidades básicas de una población en aumento depende de un medio ambiente saludable. Esas necesidades deben tenerse en cuenta cuando se

elaboran las políticas generales de desarrollo sostenible. La sección C tiene un doble objetivo: a) Conseguir que los factores demográficos, ambientales y de erradicación de la pobreza se integren en las políticas, los planes y programas de desarrollo sostenible, y b) Reducir las modalidades no sostenibles de producción y consumo y los efectos negativos de los factores demográficos. Los gobiernos deberían formular y aplicar políticas de población en apoyo de los objetivos y las medidas acordados en el Programa 21 y en otras conferencias y acuerdos internacionales en materia de Medio Ambiente.

Concretamente, los gobiernos deberían: a) Incorporar los factores demográficos en las evaluaciones del impacto ambiental y otros procesos de planificación y adopción de decisiones orientados a alcanzar el desarrollo sostenible; b) Adoptar medidas encaminadas a erradicar la pobreza, concediendo especial atención a las estrategias de generación de ingresos y empleo dirigidas a la población rural pobre y a las personas que viven en ecosistemas frágiles o al borde de esas zonas; c) Utilizar datos demográficos para promover la ordenación de los recursos naturales, especialmente de los sistemas ecológicamente frágiles; d) Modificar las modalidades no sostenibles de producción y consumo mediante la adopción de medidas económicas, legislativas y administrativas encaminadas a fomentar una utilización sostenible de los recursos e impedir la degradación del medio ambiente, y e) Aplicar políticas para hacer frente a las consecuencias ecológicas de los inevitables aumentos futuros de la población y los cambios en su concentración y distribución, particularmente en las zonas ecológicamente vulnerables y en las aglomeraciones urbanas.

Capítulo IV. Igualdad y Equidad entre los Sexos y Habilitación de la Mujer

A. Mejoramiento de la Condición de la Mujer

La habilitación de la mujer y el mejoramiento de su condición constituyen en sí un fin de la mayor importancia y son indispensables para lograr el desarrollo sostenible. Los objetivos son: lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer, y permitir que la mujer realice plenamente sus posibilidades; incorporar plenamente a la mujer en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones y en todos los aspectos de la vida económica, política y cultural, como formuladoras activas de las decisiones y como participantes y beneficiarias activas, y asegurar que todas las mujeres, al igual que los hombres, reciban la educación necesaria para satisfacer sus necesidades humanas básicas y ejercer sus derechos humanos. Entre las medidas

recomendadas figuran la creación de mecanismos que garanticen la participación de la mujer en pie de igualdad y su representación equitativa en todos los niveles del proceso político y de la vida pública; promover la educación, el desarrollo de aptitudes y el empleo de la mujer, y eliminar todas las prácticas discriminatorias contra la mujer, incluso en el lugar de trabajo y las que afectan su acceso al crédito, a la propiedad y a los sistemas de seguridad social. Los países deberían adoptar medidas exhaustivas para eliminar todas las formas de explotación, abuso, acoso y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas. Además, cuando se adopten medidas relacionadas con el desarrollo, se debería prestar más atención a las múltiples exigencias que consumen el tiempo de la mujer, poniendo mayor hincapié en las medidas encaminadas a reducir la carga de las responsabilidades domésticas, y en la promulgación de leyes y la aplicación de programas y políticas que permitan a los empleados de ambos sexos armonizar sus responsabilidades familiares y laborales.

B. La Niña

Los objetivos son eliminar todas las formas de discriminación contra las niñas y las causas fundamentales en que se basa la preferencia por el varón, aumentar la conciencia pública respecto del valor de las niñas y fortalecer su autoestima. A esos efectos, los dirigentes de todos los niveles de la sociedad deberían manifestarse enérgicamente y actuar en forma decidida en contra de la discriminación por razones de sexo en la familia, basada en la preferencia por los hijos varones. Se deberían realizar actividades de educación especial y de información pública para promover el trato equitativo de niñas y niños en lo que respecta a la nutrición, la atención de salud, la educación y las actividades sociales, económicas y políticas, así como a derechos sucesorios equitativos. Los gobiernos deberían elaborar un enfoque integrado en relación con las necesidades especiales de las niñas y jóvenes en materia de Salud, Educación y Necesidades Sociales, y deberían hacer cumplir estrictamente leyes encaminadas a garantizar que el matrimonio se contraiga únicamente con el consentimiento pleno y libre de los interesados. Se insta a los gobiernos a que prohíban la mutilación de los genitales femeninos e impidan el infanticidio, la selección prenatal del sexo, la trata de niñas y la utilización de niñas en la prostitución y la pornografía.

C. Responsabilidades y Participación del Hombre

El hombre desempeña un papel clave en el logro de la igualdad entre los sexos, puesto que en la mayoría de las sociedades ejerce un poder preponderante en casi

todas las esferas de la vida. El objetivo es promover la igualdad de los sexos y alentar a los hombres a que se responsabilicen con su comportamiento sexual y reproductivo y a que asuman su función social y familiar. Los gobiernos deberían promover la participación del hombre y la mujer en pie de igualdad en todas las esferas de la vida familiar y en las responsabilidades domésticas, incluidas la paternidad responsable, el comportamiento sexual y reproductivo, la prevención de enfermedades de transmisión sexual, y la participación y la contribución al ingreso familiar y al bienestar de los niños. Los gobiernos deberían adoptar medidas para asegurar que los niños recibieran el apoyo financiero adecuado de sus padres, y deberían considerar la posibilidad de modificar sus leyes y sus políticas para garantizar el apoyo de los hombres a sus hijos y sus familias. Los padres y las escuelas deberían velar por que se inculcaran en los niños, desde la más tierna edad, actitudes basadas en el tratamiento respetuoso de las mujeres y las niñas como iguales.

Capítulo V. La Familia, sus Funciones, Derechos, Composición y Estructura

La familia es la unidad básica de la sociedad. El proceso de rápido cambio demográfico y socioeconómico ha influido en las modalidades de formación de las familias y en la vida familiar y ha provocado cambios considerables en la composición y en la estructura de las familias. Las ideas tradicionales de las funciones domésticas y de los progenitores no reflejan las realidades y las aspiraciones actuales, pues son cada vez más las mujeres que en todo el mundo ocupan empleos remunerados fuera de su casa. Al mismo tiempo, diversas causas de desplazamiento han provocado mayores tensiones en la familia, al igual que los cambios económicos y sociales.

Los objetivos son, entre otros: a) Elaborar políticas y leyes que presten mayor apoyo a la familia, contribuyan a su estabilidad y tengan en cuenta su pluralidad de formas, en particular en lo que se refiere al creciente número de familias monoparentales; b) Promover la igualdad de oportunidades de los miembros de la familia, especialmente los derechos de la mujer y los niños en la familia; c) Velar por que todas las políticas sociales y de desarrollo presten apoyo y protección a las familias y respondan plenamente a las necesidades cambiantes y diversas de las familias.

A. Diversidad de la Estructura y la Composición de la Familia

Se exhorta a los gobiernos a que cooperen con los empleadores en el establecimiento y la promoción de medios necesarios para que la participación en la fuerza laboral

sea compatible con las responsabilidades de los padres, especialmente en el caso de las familias monoparentales con niños pequeños. Los gobiernos deberían adoptar medidas eficaces para eliminar todas las formas de coacción y discriminación en las políticas y las prácticas.

B. Apoyo Socioeconómico a la Familia

Se recomienda a los gobiernos que formulen políticas en que se tenga en cuenta a las familias y se les preste apoyo, y que encuentren, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias interesadas, formas innovadoras de prestar una asistencia más eficaz a las familias y a las personas que las integran, quienes pueden verse afectadas por problemas tales como la extrema pobreza, el desempleo crónico y la violencia en el hogar y la violencia sexual, entre otros.

Capítulo VI. Crecimiento y Estructura de la Población

A. Tasas de Fecundidad, Mortalidad y Crecimiento Demográfico

El objetivo es facilitar la transición demográfica cuanto antes en los países donde haya un desequilibrio entre las tasas demográficas y las metas sociales, económicas y ambientales. Este proceso contribuirá a la estabilización de la población mundial. Se exhorta a los gobiernos a que presten más atención a la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo. Al tratar de resolver las cuestiones relativas al crecimiento demográfico, los países deberían reconocer la relación recíproca entre el nivel de fecundidad y el de mortalidad, y tratar de reducir los niveles elevados de mortalidad infantil y materno-infantil.

B. Los Niños y los Jóvenes

Se señalan a la atención los enormes problemas creados por las elevadísimas proporciones de niños y jóvenes en las poblaciones de muchos países en desarrollo. Los objetivos son promover la salud, el bienestar y el potencial de todos los niños, adolescentes y jóvenes; satisfacer sus necesidades especiales, incluido el apoyo de la sociedad, la familia y la comunidad, al igual que el acceso a la educación, el empleo, la salud, la orientación y los servicios de salud reproductiva de alta calidad, y alentarlos a que continúen sus estudios. Se insta a los gobiernos a que asignen alta prioridad a

la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños y los jóvenes, y a que desplieguen todos los esfuerzos posibles por eliminar los efectos adversos de la pobreza en los niños y jóvenes. Se exhorta asimismo, a los países a que promulguen y apliquen estrictamente leyes contra la explotación económica y el abuso físico y mental o el descuido de los niños. Se insta a los países a que creen un entorno socioeconómico favorable a la eliminación de todos los matrimonios y demás uniones de niños y a que desalienten los matrimonios a edad muy temprana.

C. Las Personas de Edad

Se exhorta a los gobiernos a que establezcan sistemas de seguridad social que aseguren una mayor equidad y solidaridad entre las generaciones y en el interior de una misma generación y que presten apoyo a las personas de edad mediante la promoción de las familias multigeneracionales. Los gobiernos deberían también tratar de aumentar la capacidad de las personas de edad para valerse por sí mismas, de manera que pudieran llevar una vida saludable y productiva y hacer uso cabal de las aptitudes y facultades que hubieran adquirido a lo largo de su vida en beneficio de la sociedad. Los gobiernos deberían fortalecer los sistemas de apoyo y de seguridad para las personas de edad, tanto oficiales como no oficiales, y eliminar todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad.

D. Los Indígenas

Los indígenas tienen una visión característica y de suma importancia de las relaciones entre población y desarrollo, que suele diferir de las de las poblaciones con las que viven dentro de las fronteras nacionales.

Deberían reconocerse las necesidades concretas de los indígenas, entre ellas las relativas a la atención primaria de la salud y los servicios de atención de salud reproductiva. En plena colaboración con las poblaciones indígenas, se deberían reunir datos sobre sus características demográficas e integrarlos en los sistemas nacionales de recopilación de datos. Es necesario respetar las culturas de las poblaciones indígenas.

Las poblaciones indígenas deberían poder administrar sus tierras y se debería proteger y renovar los recursos naturales y los ecosistemas de que dependen.

E. Personas con Discapacidad

Aunque ha aumentado la conciencia y el conocimiento del público de las cuestiones relativas a la discapacidad, la promoción de medidas eficaces para la prevención y la

rehabilitación de la discapacidad sigue siendo una necesidad apremiante. Se exhorta a los gobiernos a que establezcan la infraestructura apropiada para atender las necesidades de las personas con discapacidad, en particular en lo referente a su educación, capacitación y rehabilitación; a que reconozcan sus necesidades en materia de, entre otras cosas, salud reproductiva, incluida la planificación de la familia y la lucha contra el VIH/SIDA, y a que eliminen las formas concretas de discriminación de las que pueden ser objeto las personas con discapacidad en relación con los derechos reproductivos, la formación de hogares y familias y la migración internacional.

Capítulo VII. Derechos Reproductivos y Salud Reproductiva

A. Derechos Reproductivos y Salud Reproductiva

La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y con sus funciones y procesos. Ello lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y tener acceso a métodos de su elección seguros, eficaces, aceptables y económicamente asequibles en materia de Planificación de la Familia, así como a otros métodos de su elección para la regulación de su fecundidad, que no estén legalmente prohibidos, y el derecho de la mujer a tener acceso a los servicios de atención de la salud que propicien los embarazos y los partos sin riesgos. La atención de la salud reproductiva incluye la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales.

Los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales de derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas, aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el momento de tenerlos, y a disponer de la información y de los medios necesarios para ello, y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva.

También incluye el derecho de todas las personas a adoptar decisiones en relación con la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia. Se debe prestar plena atención a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre hombres y mujeres, y particularmente a la satisfacción de las necesidades adicionales y de servicios de los adolescentes con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable.

Se exhorta a todos los países a que se esfuercen por facilitar los servicios de salud reproductiva, mediante el sistema de atención primaria de la salud, a todas las personas de edad apropiada lo antes posible y a más tardar para el año 2015. Esa atención debería incluir, entre otras cosas: asesoramiento, información, educación, comunicaciones y servicios en materia de Planificación de la Familia; educación y servicios de atención prenatal, partos sin riesgos, y atención después del parto, en particular la atención de la salud materno-infantil y la promoción de la lactancia materna; prevención y tratamiento de la infertilidad, interrupción del embarazo, de conformidad con lo indicado en el párrafo 8.25; tratamiento de las infecciones del aparato reproductor, las enfermedades de transmisión sexual y otras afecciones de la salud reproductiva, e información, educación y asesoramiento en materia de Sexualidad Humana, salud reproductiva y paternidad responsable.

Deberían prepararse programas de atención de la salud reproductiva para atender a las necesidades de las mujeres y las adolescentes, que entrañaran la participación de la mujer en la dirección, la planificación, la adopción de decisiones, la gestión, la ejecución, la organización y la evaluación de los servicios. Deberían elaborarse programas innovadores para que los adolescentes y los hombres adultos tuvieran acceso a información, asesoramiento y servicios de salud reproductiva. Esos programas deben educar y facultar al hombre para que comparta por igual las responsabilidades de la planificación de la familia y las labores domésticas y de crianza de los hijos y acepte la importante responsabilidad de prevenir las enfermedades de transmisión sexual.

B. Planificación de la Familia

Se recomienda que se adopten medidas para ayudar a las parejas y a las personas a alcanzar sus objetivos de procreación; prevenir los embarazos no deseados y reducir la incidencia de los embarazos de alto riesgo y la morbilidad y la mortalidad; facilitar el acceso a servicios de calidad que sean aceptables y económicamente asequibles para todos los que los necesitan y desean recibirlos; mejorar la calidad de los servicios de asesoramiento, información, educación, comunicaciones y orientación, y promover la lactancia materna para favorecer el espaciamiento de los nacimientos. En el texto se destaca que los gobiernos y la comunidad internacional deberían utilizar todos los medios de que dispusieran para apoyar el principio de elección voluntaria en materia de Planificación de la Familia.

Como parte del esfuerzo encaminado a satisfacer las necesidades no atendidas, se pide a todos los países que determinen y eliminen todas las barreras importantes

que todavía existen para la utilización de los servicios de planificación de la familia. Se insta a los gobiernos a que proporcionen, por todos los conductos posibles, un entorno propicio para el suministro de servicios de información de alta calidad en materia de Planificación de la Familia y salud reproductiva, en los sectores público y privado. Se insta a la comunidad internacional a que adopte de inmediato medidas encaminadas a establecer un sistema eficaz de coordinación y servicios a nivel mundial, regional y subregional para la adquisición de anticonceptivos y otros productos indispensables para los programas de salud reproductiva de los países en desarrollo y los países con economías de transición.

C. Enfermedades de Transmisión Sexual y Prevención del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH)

En la sección C se recomienda que se adopten medidas encaminadas a prevenir y reducir la incidencia de las enfermedades de transmisión sexual y a proporcionar tratamiento para esas enfermedades, entre ellas el VIH/SIDA, y las complicaciones derivadas de ellas, como la infertilidad. Entre esas medidas se incluyen: intensificar los esfuerzos en la aplicación de programas de salud reproductiva para prevenir, diagnosticar y tratar las enfermedades de transmisión sexual y otras infecciones del aparato reproductor; proporcionar formación especializada a todos los proveedores de servicios de salud en materia de Prevención y Diagnóstico de las Enfermedades de Transmisión Sexual y de prestación de servicios de asesoramiento al respecto, especialmente en relación con las infecciones que afectan a las mujeres y los jóvenes; velar porque la información y la orientación sobre una conducta sexual responsable y sobre la prevención eficaz de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH formen parte integral de todos los servicios de salud reproductiva y sexual, y promover la utilización de preservativos de buena calidad y distribuirlos, como elementos integrantes de todos los servicios de atención de la salud reproductiva.

D. Sexualidad Humana y Relaciones entre los Sexos

El objetivo es doble: promover el desarrollo adecuado de una sexualidad responsable que permita el establecimiento de relaciones de equidad y respeto mutuo entre ambos sexos, y velar por que el hombre y la mujer tengan acceso a la información, la educación y los servicios necesarios para lograr una buena salud sexual y ejercer sus derechos y responsabilidades en lo tocante a la procreación. Entre las medidas recomendadas se incluye el apoyo a actividades y servicios en materia de Educación

Sexual Integrada para los jóvenes, con la asistencia y orientación de sus padres y en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, en que se destaque la responsabilidad de los varones en cuanto a su propia salud sexual y su fecundidad y los ayude a ejercer esas responsabilidades.

Las actividades educacionales deberían comenzar en la unidad familiar, pero también debe abarcar a los adultos, en particular a los hombres, mediante la educación no académica y diversas actividades con base en la comunidad. Los programas educacionales también deberían alentar y apoyar el debate activo y abierto sobre la necesidad de proteger a las mujeres, los jóvenes y los niños contra los abusos, incluido el abuso sexual, la explotación, el tráfico con fines sexuales y la violencia. Se aconseja a los gobiernos y las comunidades que adopten medidas con carácter urgente para poner fin a la práctica de la mutilación genital de la mujer y proteger a las mujeres y las niñas contra todas las prácticas innecesarias y peligrosas de esa índole.

E. Los Adolescentes

Las cuestiones relativas a la salud reproductiva y sexual en la adolescencia, en particular los embarazos no deseados, el aborto en malas condiciones (según la definición de la Organización Mundial de la Salud) y las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, se abordan mediante el fomento de una conducta reproductiva y sexual responsable y sana, sin olvidar la abstinencia voluntaria, y la prestación de los servicios y la orientación apropiados para ese grupo de edad concretamente.

También se intenta reducir sustancialmente todos los embarazos de adolescentes. En el texto se hace hincapié en que los países deben asegurar que los programas y las actitudes de los proveedores de servicios de salud no limiten el acceso de los adolescentes a los servicios apropiados y a la información que necesiten. Esos servicios deben salvaguardar los derechos de los adolescentes a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento basado en una información correcta, y respetar los valores culturales y las creencias religiosas, así como los derechos, deberes y responsabilidades de los padres.

Los países, con la asistencia de la comunidad internacional, deberían proteger y promover los derechos de los adolescentes a la educación, la información y la asistencia en materia de Salud Reproductiva, y reducir considerablemente el número de embarazos entre las adolescentes. Se insta a los gobiernos a que, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, establezcan los mecanismos apropiados para atender las necesidades especiales de los adolescentes.

Capítulo VIII. Salud, Morbilidad y Mortalidad

A. Atención Primaria de Salud y Salud Pública

El aumento en la esperanza de vida registrado en la mayoría de las regiones del mundo en el último medio siglo refleja progresos significativos en la salud pública y en el acceso a los servicios de atención primaria de la salud. Entre los logros importantes figura la vacunación de los niños y el uso difundido de tratamientos de bajo costo, como la terapia de rehidratación oral.

Sin embargo, estos logros no han beneficiado a todos los países, y las enfermedades que pueden ser prevenidas o tratadas constituyen todavía una de las causas principales del fallecimiento de niños de corta edad. Además, amplios sectores de la población de muchos países siguen expuestos al riesgo de infecciones y de enfermedades parasitarias y transmitidas por el agua.

En la sección A se recomienda que se adopten medidas para aumentar la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y asequibilidad de los servicios de atención de la salud, y aumentar los años de vida saludable y mejorar la calidad de la vida de toda la población, así como reducir las disparidades en la esperanza de vida entre los diversos países y dentro de cada país.

En la sección A se subraya que todos los países deberían establecer el acceso a la atención primaria de salud y la promoción de la salud como estrategias centrales para reducir la mortalidad y la morbilidad.

Deberían asignarse suficientes recursos para poder prestar servicios primarios de salud a toda la población. Todos los países deberían reducir la mortalidad y la morbilidad y hacer que la atención primaria de salud, incluida la atención de la salud reproductiva, estuviera al alcance de todos al finalizar el presente decenio. Los países deberían proponerse alcanzar para el año 2005 una esperanza de vida al nacer superior a los 70 años, y para el año 2015 una esperanza de vida al nacer superior a los 75 años. Los países con los niveles de mortalidad más elevados deberían intentar alcanzar para el año 2005 una esperanza de vida al nacer superior a los 65 años, y para el año 2015 una esperanza de vida al nacer superior a los 70 años. Los gobiernos deberían lograr la participación de la comunidad en la planificación de la política sanitaria, especialmente en lo que se refiere al cuidado a largo plazo de las personas de edad avanzada, de las personas con discapacidades y de las infectadas por el VIH y otras enfermedades endémicas. Hay que garantizar a todas las personas, y en especial a los grupos más desfavorecidos y vulnerables, el acceso a los servicios de atención de salud. Los gobiernos deberían procurar que los servicios de

atención primaria de salud fueran económicamente más sostenibles, y garantizar al mismo tiempo un acceso equitativo a dichos servicios.

B. Supervivencia y Salud de los Niños

En todas partes se ha progresado mucho en la reducción de las tasas de mortalidad de lactantes y niños pequeños. Sin embargo, la mortalidad entre los niños menores de 5 años muestra variaciones significativas entre las distintas regiones y países, y dentro de cada región y país. La pobreza, la malnutrición, la disminución de la lactancia materna y la insuficiencia o la falta de servicios de saneamiento y de salud son todos factores relacionados con la alta mortalidad de lactantes y de niños pequeños.

La supervivencia del niño está estrechamente vinculada con el momento, el espaciamiento y el número de los nacimientos y con la salud reproductiva de las madres. La edad temprana o tardía, el alto número y la excesiva frecuencia de los embarazos son factores importantes que contribuyen a las elevadas tasas de mortalidad y morbilidad de lactantes y de niños pequeños, en especial cuando los servicios de atención de salud son insuficientes. Por consiguiente, en la sección B se recomienda que se adopten medidas para reducir las disparidades en las tasas de mortalidad existentes entre países desarrollados y países en desarrollo, y dentro de cada país, prestando especial atención a la eliminación de la mortalidad prevenible excesiva de las lactantes y las niñas pequeñas. También se recomienda que se adopten medidas para mejorar las condiciones de salud y nutrición de lactantes y niños pequeños y fomentar la lactancia materna como estrategia para la supervivencia del niño. En la sección B figuran los siguientes objetivos específicos: para el año 2000, los países deberían procurar reducir sus tasas de mortalidad de lactantes y niños menores de 5 años en un tercio, o bien a 50 a 70 por 1.000 nacidos vivos, respectivamente, si estas cifras son menores. Para el año 2005, los países con niveles intermedios de mortalidad deberían tratar de conseguir que la tasa de mortalidad de lactantes estuviese por debajo de 50 por 1.000 nacidos vivos y la de los niños menores de 5 años por debajo de 60 por 1.000 nacidos vivos. Para el año 2015, todos los países deberían tratar de conseguir que la tasa de mortalidad de lactantes estuviese por debajo de 35 por 1.000 nacidos vivos y la de los niños menores de 5 años por debajo de 45 por 1.000 nacidos vivos. Los países con poblaciones indígenas deberían lograr que los niveles de mortalidad de lactantes y de niños menores de 5 años de dichas poblaciones fuesen iguales que en el resto de la población en general.

En la sección B se exhorta a todos los gobiernos a evaluar las causas profundas de la mortalidad infantil elevada y, en el marco de la atención primaria de salud,

facilitar servicios integrados de atención de la salud reproductiva y de la salud infantil –entre ellos programas de maternidad sin riesgo (definidos en una nota de pie de página) y de supervivencia del niño y servicios de planificación de la familia– a toda la población y en particular a los grupos más vulnerables y desfavorecidos. Todos los países deberían dar prioridad a los esfuerzos por reducir las principales enfermedades infantiles, en particular las enfermedades infecciosas y parasitarias, y evitar la malnutrición entre los niños, en especial entre las niñas.

C. Salud de la Mujer y Maternidad Sin Riesgo

Las complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto figuran entre las principales causas de mortalidad de las mujeres en edad de procrear en muchas partes del mundo en desarrollo, y provocan la muerte de alrededor de medio millón de mujeres cada año, el 99% de ellas en países en desarrollo. La edad a la que las mujeres empiezan a tener hijos o dejan de tenerlos, el intervalo entre los nacimientos, el número total de embarazos a lo largo de la vida y las circunstancias socioculturales y económicas en que viven las mujeres son factores que influyen en la morbilidad y mortalidad maternas. Aunque aproximadamente el 90% de los países del mundo tienen políticas que permiten el aborto en diversas situaciones jurídicas para salvar la vida de la mujer, una proporción significativa de los abortos son inducidos por las propias mujeres o se efectúan en malas condiciones, y son la causa de un gran porcentaje de fallecimientos de las madres o de lesiones permanentes en las mujeres afectadas.

Los objetivos son: promover la salud de las mujeres y la maternidad sin riesgo; lograr una reducción rápida y sustancial en la morbilidad y mortalidad maternas y reducir las diferencias observadas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y dentro de cada país, y, sobre la base de un esfuerzo decidido por mejorar la salud y el bienestar de la mujer, reducir considerablemente el número de muertes y la morbilidad causados por abortos realizados en malas condiciones. También se recomienda que se adopten medidas para mejorar la situación de salud y de nutrición, especialmente de las mujeres embarazadas y las madres lactantes.

En el documento se exhorta a reducir la mortalidad materna a la mitad de los niveles de 1990 para el año 2000, y a lograr una nueva reducción a la mitad para el año 2015. Los países con niveles intermedios de mortalidad materna deberían esforzarse por conseguir que para el año 2005 la tasa de mortalidad materna estuviera por debajo de 100 por 100.000 nacidos vivos, y para el año 2015 por debajo de 60 por 100.000 nacidos vivos. Los países con los niveles más elevados de mortalidad deberían tratar de conseguir para el año 2005 una tasa de mortalidad materna inferior a

125 por 100.000 nacidos vivos, y para el año 2015 una tasa inferior a 75 por 100.000 nacidos vivos. Todos los países deberían tratar de reducir la morbilidad y mortalidad maternas hasta niveles en que ya no constituyan un problema de salud. Se exhorta a todos los países a que, con el apoyo de la comunidad internacional, aumenten la prestación de servicios de maternidad en el marco de la atención primaria de la salud.

Todos los países deberían tratar también de reducir todavía más la mortalidad materna adoptando medidas para impedir, detectar y tratar los embarazos y nacimientos de alto riesgo, en particular entre las adolescentes y las parturientas de más edad. Deberían elaborarse programas y cursos educativos para lograr el apoyo de los varones a las actividades destinadas a asegurar la salud de las madres y la maternidad sin riesgo; se exhorta a todos los países a que procuren con urgencia modificar el comportamiento sexual de alto riesgo y elaboren estrategias para que los varones compartan la responsabilidad en la salud reproductiva y sexual.

El texto completo del párrafo 8.25, relativo al aborto, es el siguiente: "En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas (definidas en una nota de pie de página) como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia.

Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo. Se debe asignar siempre máxima prioridad a la prevención de los embarazos no deseados y habría que hacer todo lo posible por eliminar la necesidad del aborto. Cualesquiera medidas o cambios relacionados con el aborto que se introduzcan en el sistema de salud se pueden determinar únicamente a nivel nacional o local de conformidad con el proceso legislativo nacional. En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post-aborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos."

D. El Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA)

La pandemia del SIDA es un problema de primer orden, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. A mediados de 1993, las cuatro quintas

partes del número total de infectados por el VIH vivían en países en desarrollo, donde la infección se transmite principalmente por relación heterosexual, y el número de casos nuevos estaba aumentando más rápidamente entre las mujeres. Los principales objetivos enunciados en la sección D son impedir y reducir la difusión de la infección con el VIH y minimizar sus consecuencias, y asegurar que las personas infectadas con el VIH reciban atención médica adecuada y no sean objeto de discriminación. Un tercer objetivo consiste en intensificar las investigaciones sobre métodos de lucha contra la pandemia del VIH y el SIDA y sobre un tratamiento eficaz de la enfermedad.

En la sección D se exhorta a los gobiernos a movilizar a todos los sectores de la sociedad para luchar contra la pandemia del SIDA y a dar alta prioridad a las campañas de información, educación y comunicaciones en los programas para reducir la propagación de la infección con el VIH. Debería proporcionarse educación e información sexual tanto a los infectados como a los que no lo están, y en especial a los adolescentes. Debería promoverse e incluirse en los programas de educación e información el comportamiento sexual responsable, incluida la abstinencia sexual voluntaria. Entre los objetivos se encuentran aumentar la conciencia y hacer hincapié en la modificación del comportamiento. Se exhorta a la comunidad internacional a que movilice los recursos humanos y financieros necesarios para reducir la tasa de transmisión de la infección con el VIH.

Capítulo IX. Distribución de la Población, Urbanización y Migración Interna

A. La Distribución de la Población y el Desarrollo Sostenible

El proceso de urbanización es un aspecto intrínseco del desarrollo económico y social y, por consiguiente, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo siguen un proceso de transformación en que pasan de ser sociedades predominantemente rurales a sociedades predominantemente urbanas.

El objetivo es fomentar una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible de las principales zonas de origen y de destino, con particular atención a la promoción de la equidad económica, social y entre los sexos. Un objetivo conexo es reducir el papel de los diversos factores de presión que propician la migración, como la distribución desigual de los recursos de desarrollo, la adopción de tecnologías inadecuadas y la falta de acceso a la tierra.

Los países deberían adoptar estrategias que fomentasen el crecimiento de los centros urbanos pequeños y medianos y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Para desarrollar las zonas urbanas, los gobiernos deberían apoyar activamente el acceso a la propiedad y a los recursos hídricos, especialmente por parte de las unidades familiares, e invertir o fomentar las inversiones para aumentar la productividad del campo.

B. Crecimiento de la Población en las Grandes Aglomeraciones Urbanas

En muchos países, el sistema urbano se caracteriza por la enorme preponderancia de una sola ciudad. Ello plantea problemas económicos, sociales y ambientales específicos. Pero a menudo las grandes aglomeraciones urbanas son también los centros más dinámicos de actividad económica y cultural. El objetivo es ayudar a los países a mejorar la gestión de esas grandes aglomeraciones urbanas para mejorar la seguridad y la calidad de vida de los pobres de las zonas rurales y urbanas. En el texto se exhorta a los gobiernos a que aumenten la capacidad y la competencia de las autoridades locales y municipales para administrar el desarrollo urbano y satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos. También se insta a los gobiernos a facilitar a los migrantes, especialmente las mujeres, mayor acceso al empleo, al crédito, a la educación básica, los servicios de salud, las guarderías y la formación profesional. Con el objeto de financiar la infraestructura y los servicios necesarios de manera equilibrada, se recomienda que los organismos gubernamentales, teniendo en cuenta los intereses de los sectores pobres de la sociedad, examinen el establecimiento de planes equitativos de recuperación de costos y el incremento de los ingresos a través de medidas apropiadas.

C. Personas Desplazadas Internamente

El objetivo es ofrecer protección y asistencia apropiadas a las personas desplazadas dentro de su propio país, particularmente a las mujeres, los niños y los ancianos, y encontrar soluciones a las causas fundamentales de su desplazamiento con miras a eliminarlas en el futuro, y facilitar su retorno o reasentamiento. En el documento se expresa además la necesidad de poner fin a todas las formas de migración forzosa, incluida la "depuración étnica". Se exhorta a los países a ocuparse de las causas de los desplazamientos internos, incluida la degradación ambiental, los desastres naturales, los conflictos armados y el reasentamiento forzoso, y a establecer los mecanismos necesarios para proteger y asistir a las personas desplazadas.

Asimismo, se exhorta a que se adopten medidas para velar porque las personas desplazadas reciban educación básica, oportunidades de empleo, formación profesional y servicios básicos de atención de la salud, entre ellos servicios de salud reproductiva y de planificación de la familia. También se deberían tomar medidas a nivel nacional, en el marco de la cooperación internacional, según resultara apropiado, y de conformidad con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, para encontrar soluciones duraderas a las cuestiones relacionadas con las personas desplazadas, incluido su derecho al regreso voluntario y sin riesgo a su lugar de origen.

Capítulo X. Migración Internacional

Las relaciones económicas, políticas y culturales internacionales desempeñan un papel importante en las corrientes de población entre los países. En sus distintos tipos, la migración internacional está vinculada con esas relaciones y a la vez afecta y se ve afectada por el proceso de desarrollo. La pobreza y la degradación del medio ambiente, combinadas con la falta de paz y seguridad, y las violaciones de los derechos humanos son todos factores que afectan a las migraciones internacionales.

A. Migración Internacional y Desarrollo

La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en las comunidades de origen y en las de destino. Se insta a los gobiernos a que hagan frente a las causas básicas de la migración, de manera que la permanencia en el propio país sea una opción viable para todos. Debe fomentarse la entrada de remesas mediante la adopción de políticas económicas racionales y la prestación de servicios bancarios apropiados. Los países de destino deben considerar la posibilidad de utilizar ciertas formas de migración temporal, mientras que los países de origen deben colaborar en la promoción del regreso voluntario. Debería apoyarse el intercambio de información sobre políticas migratorias y la supervisión de las corrientes y las cifras de migrantes mediante la recopilación apropiada de los datos pertinentes.

B. Migrantes Documentados

Se insta a los gobiernos de los países de acogida a considerar la posibilidad de hacer extensivos a los migrantes documentados que satisfagan requisitos de estadía apropiados y a sus familiares un tratamiento igual al que reciben los propios nacionales en lo que respecta al disfrute de los derechos humanos básicos. Debería protegerse

a las mujeres y a los niños que emigran en calidad de familiares contra los abusos o la denegación de sus derechos humanos. Todos los gobiernos, en particular los de los países de acogida, deben reconocer la importancia vital de la reunificación de la familia y promover su incorporación en la legislación nacional a fin de proteger la unidad de las familias de los migrantes documentados, de conformidad con los instrumentos de derechos humanos universalmente reconocidos.

C. Migrantes Indocumentados

En el documento se recuerda el derecho que tienen todos los Estados de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones, y se insta a los gobiernos a que ejerzan ese derecho cuidando de evitar actuaciones y políticas racistas o xenófobas. En la sección C se recomiendan medidas para reducir el número de migrantes indocumentados, prevenir su explotación y proteger sus derechos humanos fundamentales; prevenir el tráfico internacional de migrantes, y protegerlos contra el racismo, el etnocentrismo y la xenofobia.

Esas medidas incluyen: identificar las causas de la migración indocumentada y su impacto económico, social y demográfico; adoptar sanciones eficaces contra quienes organizan la migración de indocumentados, explotan a esos migrantes o se dedican al tráfico de migrantes indocumentados; desalentar la migración de indocumentados explicando a los posibles migrantes las condiciones legales para la entrada, la estadía y el empleo en los países de acogida, y tratar de hallar soluciones a los problemas originados por la migración de indocumentados mediante negociaciones bilaterales o multilaterales, entre otras cosas, sobre acuerdos de readmisión que protejan los derechos humanos básicos de las personas de que se trata, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes.

D. Refugiados, Solicitantes de Asilo y Personas Desplazadas

Se insta a los gobiernos a que ataquen las causas de los movimientos de refugiados y personas desplazadas mediante la adopción de medidas adecuadas con respecto a la solución de los conflictos, la promoción de la paz y la reconciliación, el respeto de los derechos humanos, y el respeto de la independencia, la integridad territorial y la soberanía de los Estados. Los gobiernos también deberían hacer frente a los factores que contribuyen a los desplazamientos forzosos y aumentar su apoyo a las actividades internacionales de protección y asistencia en favor de los refugiados y de las personas desplazadas.

Debería prestarse apoyo internacional adecuado a los países de asilo para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados y ayudar a buscar soluciones duraderas. Debería proporcionarse a los refugiados acceso al alojamiento, la educación, los servicios de salud, incluida la planificación familiar, y otros servicios sociales necesarios.

Capítulo XI. Población, Desarrollo y Educación

A. Educación, Población y Desarrollo Sostenible

La enseñanza es un factor clave del desarrollo sostenible. Es un componente del bienestar y un medio para que cada persona pueda obtener conocimientos. También contribuye a la reducción de las tasas de fecundidad, morbilidad y mortalidad, a la habilitación de la mujer, al mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo y al fomento de una democracia auténtica. El aumento del nivel de educación de las mujeres y las niñas contribuye a una mayor habilitación de las mujeres, al aplazamiento de la edad en que contrae matrimonio y a la reducción del tamaño de las familias. Cuando las madres están mejor educadas, la tasa de supervivencia de sus hijos tiende a aumentar.

En la sección A se presentan cuatro objetivos principales, y para el logro de cada uno de ellos se han recomendado medidas: a) Lograr el acceso de todos a una enseñanza de calidad, en particular a la enseñanza primaria y técnica y la capacitación para el empleo; b) Luchar contra el analfabetismo (cuya erradicación es una de las condiciones indispensables para el desarrollo humano) y eliminar las desigualdades entre los sexos con respecto al apoyo a la educación y las posibilidades de acceso a ella; c) Promover la educación no académica para los jóvenes, y d) Incorporar en los programas de estudios temas sobre la relación entre la población y el desarrollo sostenible, las cuestiones de salud, incluida la salud reproductiva, y la igualdad entre los sexos, y mejorar su contenido a fin de fomentar una mayor responsabilidad y conciencia al respecto.

En la sección A se subraya que en los presupuestos de desarrollo a todos los niveles habría que asignar una elevada prioridad a las inversiones en educación y formación profesional, y tener en cuenta la amplitud y el nivel de las necesidades de conocimientos de la fuerza de trabajo en el futuro. También se destaca que la educación en materia de Población debe iniciarse en la escuela primaria y continuar a todos los niveles de la enseñanza académica y no académica, teniendo en cuenta los derechos y las responsabilidades de los padres y las necesidades de los niños y los adolescentes.

B. Información, Educación y Comunicación en Materia de Población

Para el logro de las metas y los objetivos del Programa de Acción es fundamental promover el conocimiento, la comprensión y la determinación del público a todos los niveles, desde el personal hasta el internacional. En consecuencia, un objetivo primario consiste en aumentar el conocimiento, la comprensión y la determinación de que se trata. Otros objetivos son: a) Estimular actitudes que favorezcan un comportamiento responsable en el ámbito del medio ambiente, la familia, la sexualidad, la reproducción, la sensibilidad respecto de los problemas de la desigualdad en el trato por motivos de raza o sexo; b) Lograr que los gobiernos se comprometan a fomentar la participación de los sectores público y privado en la formulación, la aplicación y la supervisión de políticas y programas en materia de Población y desarrollo, y c) Mejorar la capacidad de las parejas y los individuos para ejercer su derecho básico a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el espaciamiento de los nacimientos, y disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello.

Los países deberían tratar de sensibilizar a la población respecto de cuestiones prioritarias mediante campañas de educación del público. A esos efectos, los medios de difusión deberían desempeñar una importante función. Es especialmente importante que las estrategias de información, educación y comunicación guarden relación con las políticas y estrategias nacionales de población y desarrollo y con toda una serie de servicios de salud reproductiva, incluidas la planificación de la familia y la salud sexual, y que los complementen, a fin de aumentar el uso de esos servicios y de mejorar la calidad del asesoramiento y de la atención.

Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado deberían utilizar más y de forma más eficaz los programas de entretenimiento de los medios de difusión, como la radio y la televisión, el teatro popular y otros medios tradicionales.

Capítulo XII. Tecnología, Investigación y Desarrollo

En este capítulo se destaca la importancia de los datos válidos, fiables, oportunos, pertinentes desde el punto de vista cultural y comparables en el plano internacional, como la base para desarrollar, ejecutar, supervisar y evaluar políticas y programas. También se subraya que la investigación, y en especial la investigación biomédica, ha contribuido de forma decisiva a que un número de cada vez mayor de personas tenga acceso a una gama más amplia de métodos modernos, seguros y eficaces

de regulación de la fecundidad. En el capítulo también se destaca la necesidad de realizar investigaciones económicas y sociales para que en los programas se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios a quienes van destinados, especialmente las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de desventaja.

A. Reunión, Análisis y Difusión de Datos Básicos

Los gobiernos deberían consolidar su capacidad nacional para realizar programas sostenidos y amplios de reunión, análisis, difusión y utilización de datos sobre población y desarrollo. Debería prestarse especial atención a la vigilancia de las tendencias demográficas y la preparación de proyecciones demográficas. Los gobiernos también deberían supervisar el progreso alcanzado en el logro de las metas y los objetivos planteados en el Programa de Acción. Los datos reunidos deberían desglosarse por sexos, de manera que se tuviera una visión más exacta de la contribución actual y potencial de la mujer al desarrollo económico.

B. Investigaciones Sobre la Salud Reproductiva

Se exhorta a los gobiernos a que, con la ayuda de la comunidad internacional y otras entidades, como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, aumenten el apoyo a la investigación, básica y aplicada, biomédica, tecnológica, clínica, epidemiológica y social para reforzar los servicios de salud reproductiva. El objetivo es mejorar los métodos actuales y desarrollar nuevos métodos de regulación de la fecundidad que respondan a las necesidades de los usuarios y sean aceptables, fáciles de utilizar, seguros, exentos de efectos secundarios, eficaces y asequibles.

El ensayo y la introducción de todas las tecnologías nuevas debería ser objeto de una supervisión constante para evitar los posibles abusos. Debería darse gran prioridad al desarrollo de nuevos métodos de regulación de la fecundidad para varones, así como a las investigaciones sobre las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA, y a las investigaciones sobre la infertilidad. En el documento se exhorta a promover las investigaciones sobre los factores determinantes del aborto provocado, sobre el tratamiento de las complicaciones de los abortos y el cuidado después de los abortos y sobre las consecuencias del aborto provocado, incluidos sus efectos sobre la fecundidad ulterior, la salud reproductiva y mental y las prácticas anticonceptivas.

C. INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Se exhorta a los gobiernos, los organismos de financiación y las organizaciones de investigación a que alienten y promuevan investigaciones socioculturales y económicas sobre las políticas y programas de población y desarrollo pertinentes. Tanto a nivel nacional como internacional deberían realizarse investigaciones orientadas a la formulación de políticas sobre las zonas especialmente amenazadas por los problemas demográficos, la pobreza, el consumo excesivo y la degradación ambiental, prestando especial atención a las interacciones de esos factores.

En el documento se insta a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas y a otras entidades a que den prioridad a las investigaciones sobre los vínculos entre el papel y la condición jurídica y social de la mujer y los procesos demográficos y de desarrollo. Las mujeres deberían participar en todas las etapas de las investigaciones sobre la igualdad entre los sexos, y debería procurarse contratar y formar a más investigadoras.

CAPÍTULO XIII. ACTIVIDADES NACIONALES

A. POLÍTICAS Y PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

En los casos en que los dirigentes están firmemente empeñados en lograr el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos, la igualdad y la equidad entre los sexos y la satisfacción de las necesidades de salud de la población, en particular la salud sexual y reproductiva, los países han podido movilizar un apoyo sostenido a todos los niveles para lograr el éxito de los programas y proyectos de población y desarrollo. La población y el desarrollo están intrínsecamente interrelacionados y el progreso de cualquiera de los componentes puede catalizar la mejora de otros.

Se reconoce la necesidad de lograr la participación de las personas que se procura beneficiar en la elaboración y ejecución subsiguiente de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la población. Se reconoce el carácter de asociados de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en las políticas y programas nacionales. Los miembros de los órganos legislativos nacionales pueden tener un importante papel que desempeñar, especialmente en la promulgación de leyes internas apropiadas para poner en práctica el Programa de Acción, asignando recursos financieros suficientes, asegurando la rendición de cuentas en relación con los gastos y sensibilizando al público con las cuestiones de población.

Los principales objetivos son: fomentar la participación activa de los representantes elegidos del pueblo, en particular los miembros del parlamento y los particulares y grupos interesados, especialmente a nivel de la base, y aumentar la capacidad y la confianza en el esfuerzo propio para realizar actividades nacionales concertadas.

B. Gestión de los Programas y Desarrollo de los Recursos Humanos

En el documento se alienta a los gobiernos a elevar el nivel de conocimientos y de responsabilidad del personal directivo y otros participantes en la ejecución, supervisión y evaluación de los programas, planes, políticas y estrategias nacionales de población y desarrollo. Se estima que la tendencia a la descentralización de la autoridad en los programas nacionales de población y desarrollo requiere nuevos conocimientos técnicos, mejores sistemas de información y comunicación, y estrategias para aumentar y retener al personal calificado, especialmente las mujeres.

Se exhorta a los gobiernos a que presten especial atención a la aplicación de sistemas de información sobre la gestión de las cuestiones de población y desarrollo, centrados en el cliente, especialmente en relación con los programas de salud reproductiva, que abarquen las actividades gubernamentales y no gubernamentales y contengan datos actualizados sobre clientes, gastos, infraestructura, accesibilidad, rendimiento y calidad de los servicios.

C. Movilización y Asignación de Recursos

En el documento se incluyen estimaciones de los niveles de financiación necesarios para atender las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición durante el período comprendido entre el año 2000 y el año 2015 en relación con los servicios básicos de salud reproductiva, incluida la planificación familiar; la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, y la reunión, el análisis y la difusión de datos, la elaboración de políticas y la investigación en materia de Población.

Sobre la base de la experiencia acumulada, los expertos han calculado que la ejecución de programas en esas esferas costará 17.000 millones de dólares en el año 2000, 18.500 millones de dólares en el año 2005, 20.500 millones de dólares en el año 2010 y 21.000 millones de dólares en el año 2015. Se calcula provisionalmente que hasta dos terceras partes de los costos seguirán siendo sufragadas por los propios países y alrededor de una tercera parte se sufragará con cargo a fuentes externas, con una considerable variación entre las distintas regiones y dentro de cada una de ellas. Se insta a los gobiernos a que destinen una mayor proporción de los gastos del

sector público a los sectores sociales, concentrándose en particular en la erradicación de la pobreza en el marco del desarrollo sostenible, para alcanzar los objetivos de intensificación del desarrollo social y cumplir los compromisos intergubernamentales contraídos previamente.

Capítulo XIV. Cooperación Internacional

En este capítulo se recomienda que se adopten medidas para definir claramente las responsabilidades recíprocas de los asociados en el desarrollo y aumentar los compromisos en materia de Asistencia Financiera Internacional en la esfera de la población y el desarrollo, y la estabilidad de dicha asistencia. Se procura asegurar que la cooperación internacional en la esfera de la población y el desarrollo esté en consonancia con las prioridades nacionales en esa esfera. La creación de capacidad nacional y la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos se consideran los objetivos básicos de la cooperación internacional a nivel de los programas.

La comunidad internacional debería esforzarse por cumplir el objetivo acordado de destinar el 0,7 por ciento del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo global y por aumentar la proporción de fondos destinados a programas de población y desarrollo en correspondencia con el alcance y la amplitud de las actividades necesarias para lograr los objetivos y las metas del Programa de Acción. La comunidad internacional de donantes se halla, pues, ante la urgente necesidad de plasmar su compromiso de alcanzar los objetivos y las metas cuantitativas del Programa de Acción en contribuciones financieras que guarden relación con los programas de población en los países en desarrollo y los países con economías de transición.

Dada la magnitud de las necesidades financieras de los programas nacionales de población y desarrollo y en el supuesto de que los países receptores puedan generar un aumento suficiente de los recursos de origen interno, las necesidades de recursos adicionales procedentes de los países donantes ascenderían (en dólares de los Estados Unidos de 1993) a sumas del orden de los 5.700 millones en el año 2000, 6.100 millones en el año 2005, 6.800 millones en el año 2010 y 7.200 millones en el año 2015. En esas cifras se tienen en cuenta las necesidades de los países con economías de transición, que deben recibir asistencia temporal para sus actividades en materia de Población y Desarrollo, habida cuenta de los difíciles problemas económicos y sociales a que hacen frente actualmente.

La comunidad internacional debería instar a los organismos donantes a que facilitaran las medidas directas de colaboración Sur-Sur y a que diera mayor prioridad al apoyo de esas medidas. Los países receptores deberían garantizar que la

asistencia internacional para actividades de población y desarrollo se utilizara efectivamente para alcanzar los objetivos nacionales en materia de Población y Desarrollo a fin de ayudar a los donantes a renovar su compromiso de proporcionar nuevos recursos para los programas.

Capítulo XV. Colaboración con el Sector No Gubernamental

El objetivo primario de este capítulo es fomentar una colaboración efectiva entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos comunitarios locales y el sector privado en los debates y decisiones sobre la concepción, ejecución, coordinación, supervisión y evaluación de programas relativos a la población, el desarrollo y el medio ambiente. Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales deberían incorporar a las organizaciones no gubernamentales y los grupos comunitarios locales en su proceso de adopción de decisiones y facilitar la contribución que las organizaciones no gubernamentales pueden hacer para hallar soluciones comunes a los problemas en la esfera de la población y el desarrollo y, en particular, asegurar la aplicación del Programa de Acción.

Los gobiernos deberían procurar que las organizaciones de mujeres desempeñaran funciones esenciales y tuvieran la participación que les corresponde en la concepción y la aplicación de los programas de población y desarrollo. La participación de las mujeres en todos los niveles, especialmente en la gestión, es crucial para alcanzar los objetivos fijados y aplicar el Programa de Acción. Los gobiernos y los países donantes deberían procurar que las organizaciones no gubernamentales y sus redes mantuvieran su autonomía y potenciaran su capacidad mediante la celebración periódica de diálogos y consultas, y la realización de actividades apropiadas de capacitación y extensión, y, en consecuencia, desempeñaran un papel más importante como asociados.

El sector privado, que tiene fines de lucro, se examina en la sección B. Este sector desempeña un papel en el desarrollo social y económico, incluida la producción y el suministro de artículos y servicios de atención de la salud, incluida la educación y la información apropiadas en relación con programas de población y desarrollo. El objetivo es fortalecer la colaboración entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y el sector privado para hallar nuevas esferas de cooperación y promover el papel del sector privado en la prestación de servicios y en la producción y el suministro de artículos y anticonceptivos de alta calidad para la planificación de la familia y la salud reproductiva. El sector orientado hacia la obtención de utilidades debería estudiar la mejor manera posible de ayudar a las organizaciones no guber-

namentales sin fines de lucro a desempeñar un papel más amplio en la sociedad fomentando o estableciendo mecanismos adecuados para canalizar el apoyo financiero y de otra índole a las organizaciones no gubernamentales y sus asociaciones.

Capítulo XVI. Actividades Complementarias de la Conferencia

A. Actividades a Nivel Nacional

La buena disposición de los gobiernos, las comunidades locales, el sector no gubernamental, la comunidad internacional y otras organizaciones y personas interesadas para integrar las cuestiones relativas a la población en todos los aspectos de la actividad económica y social contribuirá en alto grado al logro de una mejor calidad de la vida para todas las personas y para las generaciones futuras.

Los extensos y variados procesos preparatorios a nivel internacional, regional, subregional, nacional y local han aportado una importante contribución a la formulación del Programa de Acción. En muchos países se ha registrado un considerable desarrollo institucional que permitirá dirigir el proceso preparatorio nacional; se ha fomentado una mayor toma de conciencia respecto de las cuestiones demográficas mediante campañas de información pública y de educación, y se han preparado informes nacionales para la Conferencia.

Las funciones relacionadas con las actividades complementarias de la Conferencia comprenden la formulación de orientaciones normativas, incluido el logro de apoyo político a las esferas de la población y el desarrollo; la movilización de recursos; la coordinación y la responsabilidad mutua en lo concerniente a las actividades orientadas a la ejecución del Programa de Acción; la solución de problemas y el intercambio de experiencias dentro de los países y entre éstos, y las actividades de seguimiento y presentación de informes sobre los progresos logrados en la ejecución del Programa de Acción.

La ejecución del Programa de Acción debe considerarse parte de las actividades complementarias integradas de las principales conferencias internacionales, incluidas la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Conferencia Mundial sobre Salud para Todos, la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Internacional sobre Nutrición, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II).

Se insta a los gobiernos, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales a que difundan ampliamente el Programa de Acción y recaben el apoyo del público a las metas, objetivos y actividades del Programa. Todos los países deberían considerar la posibilidad de asignar fondos adicionales para la ejecución del Programa de Acción, teniendo presentes las disposiciones de sus capítulos XIII y XIV, y también las dificultades económicas con que tropiezan los países en desarrollo.

Se insta a todos los países a que establezcan mecanismos nacionales apropiados de seguimiento, rendición de cuentas y supervisión, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones, los grupos comunitarios, los representantes de los medios de información y los círculos académicos, y también con el apoyo de los parlamentarios. La comunidad internacional debería prestar asistencia a los gobiernos en la organización de actividades complementarias a nivel nacional, entre ellas la creación de capacidad nacional para la formulación de proyectos y la gestión de programas, así como para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y evaluación.

Se insta a los gobiernos a que creen bases de datos nacionales o mejoren las ya existentes, a fin de proporcionar datos e información básicos que permitan medir o evaluar los progresos en la consecución de las metas y objetivos de la Conferencia Internacional sobre la Población y la Desarrollo. Se insta a todos los países a evaluar los progresos logrados y a presentar periódicamente informes en que se expongan en forma resumida los éxitos alcanzados y los problemas y obstáculos con que se hubiera tropezado.

B. Actividades a Nivel Regional y Subregional

La ejecución debe prestar atención a las estrategias y necesidades específicas a nivel subregional y regional. Las comisiones regionales, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que funcionan a nivel regional y otras organizaciones subregionales y regionales pertinentes deberían desempeñar un activo cometido en relación con la ejecución coordinada. Se insta a los gobiernos y las organizaciones pertinentes a que refuercen los mecanismos existentes de aplicación de recomendaciones. Deberían utilizarse los conocimientos técnicos multidisciplinarios en la ejecución y las actividades complementarias del Programa de Acción. Debería fortalecerse la

cooperación en las esferas del fomento de la capacidad, la distribución y el intercambio de información y experiencias, conocimientos técnicos y prácticos, con la asistencia de la comunidad internacional y en colaboración con las organizaciones no gubernamentales. Se insta a los gobiernos a que refuercen las actividades de capacitación e investigación en materia de Población y Desarrollo, y a que difundan ampliamente los resultados de las investigaciones.

C. Actividades a Nivel Internacional

Si bien algunos de los recursos necesarios para la ejecución podrían proceder de una reordenación de las prioridades, los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, necesitarán recursos financieros nuevos y adicionales procedentes de los sectores público y privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional, incluso en condiciones favorables o en forma de donaciones, con arreglo a indicadores fidedignos y equitativos, proporcionados por conductos bilaterales y multilaterales y recurriendo a organizaciones no gubernamentales.

Debería haber un enfoque coordinado y una más clara división del trabajo en los aspectos de la cooperación para el desarrollo relacionados con factores operacionales y de política de población, y una mejor coordinación y planificación de la movilización de los recursos.

La Asamblea General debería organizar un examen periódico de la ejecución del Programa de Acción. El Consejo Económico y Social debería promover un enfoque integrado y proporcionar un mecanismo de coordinación y orientación a nivel de todo el sistema a fin de supervisar la ejecución, y examinar el sistema de presentación de informes en el sistema de las Naciones Unidas.

La Asamblea, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, y el Consejo Económico y Social, en 1995, deberían examinar las funciones, las responsabilidades, los mandatos y las ventajas comparativas de las organizaciones intergubernamentales pertinentes y de los órganos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones de población y desarrollo con miras a: garantizar la aplicación, supervisión y evaluación eficaces y eficientes de las actividades basadas en el Programa de Acción; mejorar la eficiencia y la eficacia de las actividades de ejecución y supervisión, y asegurar el reconocimiento de las relaciones entre las actividades de orientación de políticas, investigación, elaboración de normas y ejecución.

En el contexto de la resolución 48/162 de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social debería examinar las funciones respectivas de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas que se ocupan de población y desarrollo, incluidos

el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la División de Población. De conformidad con su resolución 48/162, la Asamblea General debería considerar, en su cuadragésimo noveno período de sesiones, la posibilidad de establecer una Junta Ejecutiva para el Fondo de Población de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta las consecuencias administrativas, presupuestarias y programáticas de esa propuesta.

Se insta al Secretario General de las Naciones Unidas a que promueva un intercambio de información entre los diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones e instituciones bilaterales de ayuda en relación con la asistencia internacional requerida para examinar periódicamente las necesidades de los países en materia de Población y Desarrollo, incluidas las necesidades temporales y urgentes, y maximizar la disponibilidad de recursos y su utilización más eficaz.

Los organismos especializados y organizaciones afines del sistema de las Naciones Unidas deberían fortalecer y ajustar sus actividades, programas y estrategias a plazo medio para tener en cuenta las actividades posteriores a la Conferencia; los órganos rectores deberían examinar sus políticas, programas, presupuestos y actividades a este respecto.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

Aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Reunida en Beijing, el 15 de septiembre de 1995

DECLARACIÓN DE BEIJING

1. Nosotros, los Gobiernos que participamos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,

2. Reunidos en Beijing en septiembre de 1995, año del cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas,

3. Decididos a promover los objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, en interés de toda la humanidad,

4. Reconociendo las aspiraciones de las mujeres del mundo entero y tomando nota de la diversidad de las mujeres y de sus funciones y circunstancias, haciendo honor a las mujeres que han allanado el camino, e inspirados por la esperanza que reside en la juventud del mundo,

5. Reconocemos que la situación de la mujer ha avanzado en algunos aspectos importantes en el último decenio, aunque los progresos no han sido homogéneos, persisten las desigualdades entre mujeres y hombres y sigue habiendo obstáculos importantes, que entrañan graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos,

6. Reconocemos asimismo, que esta situación se ha visto agravada por una pobreza cada vez mayor, que afecta a la vida de la mayor parte de la población del mundo y tiene sus orígenes en el ámbito nacional y en el ámbito internacional,

7. Nos comprometemos sin reservas a combatir estas limitaciones y obstáculos y a promover así el adelanto y la potenciación del papel de la mujer en todo el mundo, y convenimos en que esta tarea exige una acción urgente, con espíritu decidido, esperanza, cooperación y solidaridad, ahora y en los albores del nuevo siglo.

Reafirmamos nuestro compromiso de:

8. Defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres, todos los demás propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la Declaración sobre el derecho al desarrollo;

9. Garantizar la plena aplicación de los derechos humanos de las mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

10. Impulsar el consenso y los progresos alcanzados en anteriores conferencias de las Naciones Unidas - sobre la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, sobre el Niño, celebrada en Nueva York en 1990, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, con el objetivo de lograr la igualdad, el desarrollo y la paz;

11. Conseguir la aplicación plena y efectiva de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer;

12. Promover la potenciación del papel de la mujer y el adelanto de la mujer, incluido el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión y de creencia, lo que contribuye a la satisfacción de las necesidades morales, éticas, espirituales e intelectuales de las mujeres y los hombres, individualmente o en comunidad con otros, por lo que les garantiza la posibilidad de realizar su pleno potencial en la sociedad plasmando su vida de conformidad con sus propias aspiraciones.

Estamos convencidos de que:

13. La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz;

14. Los derechos de la mujer son derechos humanos;

15. La igualdad de derechos, de oportunidades y de acceso a los recursos, la distribución equitativa entre hombres y mujeres de las responsabilidades respecto de la familia y una asociación armoniosa entre ellos son indispensables para su bienestar y el de su familia, así como para la consolidación de la democracia;

16. La erradicación de la pobreza basada en el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la justicia social exige la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres en calidad de agentes y de beneficiarios de un desarrollo sostenible centrado en la persona;

17. El reconocimiento explícito y la reafirmación del derecho de todas las mujeres a controlar todos los aspectos de su salud, en particular su propia fecundidad, es básico para la potenciación de su papel;

18. La paz local, nacional, regional y mundial es alcanzable y está inextricablemente vinculada al adelanto de la mujer, que constituye una fuerza fundamental para la dirección de la comunidad, la solución de conflictos y la promoción de una paz duradera a todos los niveles;

19. Es indispensable diseñar, aplicar y vigilar, a todos los niveles, con la plena participación de la mujer, políticas y programas, entre ellos políticas y programas de desarrollo efectivos, eficaces y sinérgicos, que tengan en cuenta el género, y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer;

20. La participación y contribución de todos los participantes de la sociedad civil, en particular de los grupos y redes de mujeres y otras organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, con el pleno respeto de su autonomía y en cooperación con los gobiernos, son importantes para una aplicación y seguimiento efectivos de la Plataforma de Acción;

21. La aplicación de la Plataforma de Acción exige el compromiso de los gobiernos y de la comunidad internacional. Al asumir compromisos de acción a nivel nacional e internacional, incluidos los asumidos en la Conferencia, los gobiernos y la comunidad internacional reconocen la necesidad de tomar medidas prioritarias para la potenciación del papel y el adelanto de la mujer.

Estamos decididos a:

22. Intensificar los esfuerzos y acciones encaminados a alcanzar, antes de que termine el siglo, las metas de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer para fines del presente siglo;

23. Garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de esos derechos y libertades;

24. Adoptar las medidas que sean necesarias para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, y suprimir todos los obstáculos a la igualdad de género y al adelanto y potenciación del papel de la mujer;

25. Alentar a los hombres a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad;

26. Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos;

27. Promover un desarrollo sostenible centrado en la persona, incluido el crecimiento económico sostenido, mediante la enseñanza básica, la educación durante toda la vida, la alfabetización y capacitación, y la atención primaria de la salud para niñas y mujeres;

28. Adoptar medidas positivas a fin de garantizar la paz para el adelanto de la mujer y, reconociendo la función rectora que han desempeñado las mujeres en el movimiento en pro de la paz, trabajar activamente hacia el desarme general y completo bajo control internacional estricto y eficaz, y apoyar las negociaciones para la concertación, sin demora, de un tratado amplio de prohibición de los ensayos nucleares, de alcance universal y verificable multilateral y efectivamente, que contribuya al desarme nuclear y a la prevención de la proliferación de las armas nucleares en todos sus aspectos;

29. Prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas;

30. Garantizar la igualdad de acceso y la igualdad de trato de hombres y mujeres en la educación y la atención de salud y promover la salud sexual y reproductiva de la mujer y su educación;

31. Promover y proteger todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas;

32. Intensificar los esfuerzos para garantizar el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a todas las mujeres y las niñas que enfrentan múltiples barreras para lograr su potenciación y su adelanto por factores como la raza, la edad, el idioma, el origen étnico, la cultura, la religión o la discapacidad, o por pertenecer a la población indígena;

33. Garantizar el respeto del derecho internacional, incluido el derecho humanitario, a fin de proteger a las mujeres y las niñas en particular;

34. Potenciar al máximo la capacidad de las mujeres y las niñas de todas las edades, garantizar su plena participación, en condiciones de igualdad, en la construcción de un mundo mejor para todos y promover su papel en el proceso de desarrollo.

Estamos decididos a:

35. Garantizar el acceso de las mujeres en condiciones de igualdad a los recursos económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación profesional, la información, las comunicaciones y los mercados, como medio de promover el adelanto de las mujeres y las niñas y la potenciación de su papel, incluso mediante el aumento de su capacidad para disfrutar de los beneficios de la igualdad de acceso a esos recursos para lo que se recurrirá a, entre otras cosas, la cooperación internacional;

36. Garantizar el éxito de la Plataforma de Acción exigirá un compromiso decidido de los gobiernos y de las organizaciones e instituciones internacionales a todos los niveles. Estamos firmemente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son elementos interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible, que es el marco de nuestros esfuerzos para lograr una mejor calidad de vida para todos. Un desarrollo social equitativo que reconozca

que dar a los pobres, en particular a las mujeres que viven en la pobreza, la posibilidad de utilizar los recursos ambientales de manera sostenible es una base necesaria del desarrollo sostenible.

Reconocemos también que el crecimiento económico sostenido de base amplia en el contexto del desarrollo sostenible es necesario para apoyar el desarrollo social y la justicia social. El éxito de la Plataforma de Acción también requerirá una movilización apropiada de recursos a nivel nacional e internacional y recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo procedentes de todos los mecanismos de financiación disponibles, incluidas las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas para el adelanto de la mujer; recursos financieros para fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales; el compromiso de lograr la igualdad de derechos, la igualdad de responsabilidades y la igualdad de oportunidades, así como la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en todos los órganos y procesos de determinación de políticas a nivel nacional, regional e internacional; el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos en todos los niveles para rendir cuentas a las mujeres del mundo;

37. Garantizar también el éxito de la Plataforma de Acción en los países con economías en transición, lo que exigirá cooperación y asistencia internacionales constantes;

38. Por la presente nos comprometemos en calidad de Gobiernos a aplicar la siguiente Plataforma de Acción y a garantizar que todas nuestras políticas y programas reflejen una perspectiva de género. Instamos al sistema de las Naciones Unidas, a las instituciones financieras regionales e internacionales y a las demás instituciones regionales e internacionales pertinentes, a todas las mujeres y todos los hombres, así como a las organizaciones no gubernamentales, con pleno respeto de su autonomía, y a todos los sectores de la sociedad civil a que, en cooperación con los gobiernos, se comprometan plenamente y contribuyan a la aplicación de esta Plataforma de Acción.

PLATAFORMA DE ACCIÓN

Capítulo I

Declaración de Objetivos

1. La Plataforma de Acción es un programa encaminado a crear condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad. Tiene por objeto acelerar la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer[1] y eliminar todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política. Esto también supone el establecimiento del principio de que mujeres y hombres deben compartir el poder y las responsabilidades en el hogar, en el lugar de trabajo y, a nivel más amplio, en la comunidad nacional e internacional. La igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos y constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz.

Para obtener el desarrollo sostenible basado en el ser humano, es indispensable que haya una relación transformada, basada en la igualdad, entre mujeres y hombres. Se necesita un empeño sostenido y a largo plazo para que mujeres y hombres puedan trabajar de consuno para que ellos mismos, sus hijos y la sociedad estén en condiciones de enfrentar los desafíos del siglo XXI.

2. La Plataforma de Acción reafirma el principio fundamental, establecido en la Declaración y el Programa de Acción de Viena[2] aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, de que los derechos humanos de las mujeres y las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Como programa de acción, la Plataforma apunta a promover y proteger el pleno disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las mujeres a lo largo de su vida.

---

1 Informe de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi, 15 a 26 de julio de 1985 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.85.IV.10), cap. I, secc. A.

2 Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), cap. III.

3. La Plataforma de Acción hace hincapié en que las mujeres comparten problemas comunes que sólo pueden resolverse trabajando de consuno y en asociación con los hombres para alcanzar el objetivo común de la igualdad de género* en todo el mundo. La Plataforma respeta y valora la plena diversidad de las situaciones y condiciones en que se encuentra la mujer y reconoce que algunas mujeres enfrentan barreras especiales que obstaculizan su participación plena y en pie de igualdad en la sociedad.

4. La Plataforma de Acción pide la adopción de medidas inmediatas y concertadas por todos para crear un mundo pacífico, justo, humano y equitativo basado en los derechos humanos y las libertades fundamentales, con inclusión del principio de la igualdad para todas las personas, independientemente de su edad y de su situación en la vida, y con ese fin reconoce que se necesita un crecimiento económico amplio y sostenido en el contexto del desarrollo sostenible para sustentar el desarrollo social y la justicia social.

5. Para que la Plataforma de Acción tenga éxito se necesitará el empeño decidido de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las instituciones a todos los niveles. También será preciso movilizar recursos suficientes a nivel nacional e internacional, así como recursos nuevos y adicionales para los países en desarrollo, a través de todos los mecanismos de financiación existentes, incluso las fuentes multilaterales, bilaterales y privadas para el adelanto de la mujer; recursos financieros para fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales, subregionales, regionales e internacionales; una dedicación a la igualdad de derechos, la igualdad de responsabilidades y oportunidades y la participación en pie de igualdad de mujeres y hombres en todos los órganos y procesos de adopción de políticas nacionales, regionales e internacionales, y el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos a todos los niveles para el proceso de rendición de cuentas a las mujeres del mundo.

Capítulo II

Contexto Mundial

6. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebra en momentos en que el mundo se apresta a trasponer el umbral de un nuevo milenio.

---

* Para la interpretación más generalizada del término "género", véase el anexo IV del informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

7. La Plataforma de Acción hace suya la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer[3] y se apoya en las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, así como en las resoluciones pertinentes aprobadas por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General. La formulación de la Plataforma de Acción apunta a establecer un grupo básico de medidas prioritarias que deberían aplicarse en el curso de los próximos cinco años.

8. En la Plataforma de Acción se reconoce la importancia de los acuerdos alcanzados en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, donde se establecieron enfoques y compromisos concretos para fomentar, el desarrollo sostenible y la cooperación internacional y fortalecer la función de las Naciones Unidas en ese sentido. En la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Conferencia Internacional sobre Nutrición, la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud y la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos se encararon asimismo, distintos aspectos del desarrollo y de los derechos humanos y, dentro de sus perspectivas particulares, se prestó especial atención al papel que desempeñan las mujeres y las niñas. Además, en el contexto del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo,[4] el Año Internacional de la Familia,[5] el Año Internacional para la Tolerancia,[6] la Declaración de Ginebra en pro de la Mujer Rural,[7] y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer[8] se subrayaron también las cuestiones relacionadas con la potenciación y la igualdad de la mujer.

9. El objetivo de la Plataforma de Acción, que se ajusta plenamente a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional, es la potenciación del papel de todas las mujeres en la sociedad. La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las mujeres es esencial para potenciar el papel de las mujeres. Aunque hay que tener presentes la

3 Resolución 34/180 de la Asamblea General.
4 Resolución 45/164 de la Asamblea General.
5 Resolución 44/82 de la Asamblea General.
6 Resolución 48/126 de la Asamblea General.
7 A/47/308-E/1992/97.
8 Resolución 48/104 de la Asamblea General.

importancia de las particularidades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales.[9] La aplicación de la presente Plataforma, en particular mediante la promulgación de leyes nacionales y la formulación de estrategias, políticas, programas y prioridades para el desarrollo, incumbe a la responsabilidad soberana de cada Estado, de conformidad con todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y la importancia de los diversos valores religiosos y éticos, antecedentes culturales y convicciones filosóficas de los individuos y de las comunidades, así como el completo respeto de esos valores, antecedentes y convicciones, deberían contribuir al pleno disfrute de los derechos humanos por las mujeres a fin de conseguir la igualdad, el desarrollo y la paz.

10. Desde la realización de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, celebrada en Nairobi en 1985, y la aprobación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, el mundo ha experimentado profundas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han tenido efectos tanto positivos como negativos para la mujer. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se reconoció que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirmó el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite dudas.

11. El fin de la guerra fría ha acarreado cambios internacionales y una menor competencia entre las superpotencias. La amenaza de un conflicto armado mundial ha disminuido, las relaciones internacionales han mejorado y las perspectivas de paz

9 Declaración y Programa de Acción de Viena, Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, cap. III, párr. 5.

han aumentado. Aunque la amenaza de un conflicto mundial se ha reducido, las guerras de agresión, los conflictos armados, la dominación colonial u otras formas de dominación foránea y de ocupación extranjera, las guerras civiles y el terrorismo siguen asolando muchas partes del mundo. Se cometen graves violaciones de los derechos humanos de las mujeres, en particular en épocas de conflicto armado, que incluyen el asesinato, la tortura, las violaciones sistemáticas, embarazos forzados y abortos forzados, en particular en lugares donde se aplican políticas de depuración étnica.

12. El mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel mundial, regional y local, junto con la prevención de las políticas de agresión y de depuración étnica y la solución de los conflictos armados, tienen importancia decisiva para la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, así como para la eliminación de todas las formas de violencia contra ellas y de su utilización como arma de guerra.

13. Los gastos militares excesivos, incluidos los gastos militares mundiales y el tráfico y comercio de armas, y las inversiones en la producción y adquisición de armas han reducido los recursos disponibles para el desarrollo social. Como resultado de la carga de la deuda y de otras dificultades económicas, muchos países en desarrollo han aplicado políticas de ajuste estructural. Además, hay programas de ajuste estructural mal diseñados y ejecutados, lo cual ha tenido efectos perjudiciales en el desarrollo social.

El número de personas que viven en la pobreza ha aumentado en forma desproporcionada en la mayoría de los países en desarrollo, en particular en los países fuertemente endeudados, durante el último decenio.

14. En este contexto, también se debe subrayar la dimensión social del desarrollo. El crecimiento económico acelerado, si bien es necesario para el desarrollo social, en sí mismo no mejora la calidad de vida de la población. Es posible que en algunos casos se presenten condiciones que puedan acentuar la desigualdad social y la marginación. De allí que sea indispensable buscar nuevas alternativas que garanticen que todos los miembros de la sociedad reciban los beneficios del crecimiento económico basado en un enfoque integral de todos los aspectos del desarrollo: crecimiento, igualdad entre mujeres y hombres, justicia social, conservación y protección del medio ambiente, sostenibilidad, solidaridad, participación, paz y respeto por los derechos humanos.

15. La tendencia mundial hacia la democratización abrió el proceso político en muchas naciones, pero la participación popular de las mujeres en la adopción de decisiones fundamentales como partícipes plenas y en condiciones de igualdad, en

particular en la política, aún no se ha logrado. En Sudáfrica se desmanteló la política de racismo institucionalizado, el apartheid, lo cual dio lugar a un traspaso político y democrático del poder. En Europa central y oriental la transición a la democracia parlamentaria ha sido rápida y ha dado lugar a una variedad de experiencias, según las circunstancias concretas de cada país. Si bien en general la transición ha sido pacífica, en algunos países este proceso se ha visto obstaculizado por conflictos armados que tuvieron como consecuencia graves violaciones de los derechos humanos.

16. La recesión económica generalizada y la inestabilidad política en algunas regiones han sido las causantes del retraso de los objetivos de desarrollo en muchos países, lo cual ha provocado el aumento de la pobreza hasta límites indescriptibles. El número de personas que vive en situación de indigencia supera los 1.000 millones, de los cuales un gran porcentaje son mujeres. El rápido proceso de cambio y ajuste en todos los sectores ha provocado también un incremento del desempleo y el subempleo, que han afectado especialmente a la mujer. En muchos casos, los programas de ajuste estructural no se han concebido de manera que los efectos negativos para los grupos vulnerables y desfavorecidos o las mujeres se redujeran al máximo, ni con miras a favorecer a esos grupos y tratar de evitar que quedaran al margen de las actividades sociales y económicas. En el Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales[10] se puso de relieve la creciente interdependencia de las economías nacionales y la importancia de la liberalización del comercio y el acceso a mercados dinámicos y abiertos. El período se ha caracterizado también por los elevados gastos militares en algunas regiones. A pesar de que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha aumentado en algunos países, en términos generales ha disminuido recientemente.

17. La indigencia y la feminización de la pobreza, el desempleo, la creciente fragilidad del medio ambiente, la continua violencia contra la mujer y la exclusión generalizada de la mitad de la humanidad de las instituciones de poder y gobierno ponen de manifiesto la necesidad de seguir luchando por conseguir el desarrollo, la paz y la seguridad y encontrar soluciones para alcanzar un desarrollo sostenible centrado en las personas. La participación y la asunción de funciones directivas por parte de la mitad de la humanidad, compuesta por mujeres, es fundamental para lograr ese objetivo. Así pues, sólo una nueva era de cooperación internacional entre los gobiernos

10 Véase Instrumentos jurídicos en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales (Ginebra, secretaría del GATT, 1994).

y los pueblos basada en un espíritu de asociación, un entorno social y económico internacional equitativo y una transformación radical de la relación entre la mujer y el hombre en una asociación plena y en condiciones de igualdad harán posible que el mundo salve las dificultades del siglo XXI.

18. Los recientes acontecimientos económicos en la esfera internacional han tenido a menudo consecuencias desproporcionadas para las mujeres y los niños, la mayoría de los cuales viven en países en desarrollo. En los Estados con una pesada carga de deuda externa, los programas y las medidas de ajuste estructural, aunque beneficiosos a largo plazo, han dado lugar a una reducción del gasto social que ha perjudicado a la mujer, sobre todo en África y en los países menos adelantados. Esta situación se ha visto exacerbada en los casos en que la responsabilidad de los servicios sociales básicos ha pasado de los gobiernos a las mujeres.

19. La recesión económica en muchos países desarrollados y en desarrollo, así como la reestructuración que actualmente se está llevando a cabo en los países con economías en transición han tenido consecuencias sumamente negativas para el empleo de la mujer. A menudo, las mujeres no tienen más remedio que aceptar empleos sin seguridad laboral a largo plazo o peligroso, dedicarse a actividades productivas no protegidas en el hogar o quedarse sin empleo. Muchas mujeres entran en el mercado laboral aceptando empleos infrarremunerados e infravalorados para aumentar sus ingresos familiares y otras deciden emigrar por los mismos motivos. Al no reducirse ninguna de sus demás responsabilidades, la carga total de trabajo de la mujer ha aumentado.

20. Las políticas y los programas macroeconómicos y microeconómicos, incluido el ajuste estructural, no siempre han sido concebidos teniendo en cuenta las consecuencias que pueden acarrear para las mujeres y las niñas, en especial las que viven en condiciones de pobreza. La pobreza ha aumentado en términos absolutos y relativos y el número de mujeres pobres ha aumentado en la mayoría de las regiones. Muchas mujeres de las zonas urbanas viven en la pobreza, pero merece especial atención la difícil situación de las mujeres que viven en las zonas rurales y remotas, debido al estancamiento del desarrollo en dichas zonas. En los países en desarrollo, aun en aquellos en que los indicadores nacionales han mostrado una cierta mejoría, la mayor parte de las mujeres de las zonas rurales siguen viviendo en condiciones de subdesarrollo económico y marginación social.

21. Las mujeres contribuyen decisivamente a la economía y luchan para combatir la pobreza, ya sea con el trabajo remunerado o con las labores no remuneradas que realizan en el hogar, la comunidad o el lugar de trabajo. Cada vez es mayor el número de mujeres que adquieren independencia económica gracias a sus empleos remunerados.

22. La cuarta parte de todos los hogares del mundo están encabezados por mujeres y muchos otros dependen de los ingresos de la mujer aun cuando el hombre esté presente en el hogar. En los estratos más pobres, muy a menudo es la mujer quien mantiene el hogar debido, entre otras cosas, a la discriminación en materia de Sueldos, a los patrones de segregación ocupacional en el mercado laboral y a otras barreras basadas en el género. La desintegración familiar, los movimientos demográficos entre zonas urbanas y rurales dentro de los países, la migración internacional, las guerras y los desplazamientos internos son factores que contribuyen al aumento de hogares encabezados por mujeres.

23. Tras reconocer que el logro y el mantenimiento de la paz y la seguridad son requisitos previos indispensables para el progreso económico y social, la mujer se erige cada vez más en protagonista de primer orden en cada una de las numerosas sendas que recorre la humanidad hacia la paz. Su plena participación en la adopción de decisiones, la prevención y resolución de conflictos y todas las demás iniciativas orientadas a la paz resulta esencial para la consecución de una paz duradera.

24. La religión, la espiritualidad y las creencias desempeñan una función fundamental en las vidas de millones de mujeres y hombres, en la manera en que viven y en las aspiraciones que tienen para el futuro. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión es inalienable y debe ser disfrutado universalmente. Ese derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o creencia de su elección, ya sea individualmente o en comunidad con otros, en público o en privado, y a manifestar su religión o creencia en el culto, la observación, la práctica y la enseñanza. A fin de lograr la igualdad, el desarrollo y la paz, es necesario respetar plenamente esos derechos y libertades. La religión, el pensamiento, la conciencia y las creencias podrían, y de hecho pueden, contribuir a satisfacer las necesidades morales, éticas y espirituales de las mujeres y los hombres y a realizar su pleno potencial en la sociedad. No obstante, se reconoce que toda forma de extremismo puede tener una repercusión negativa en las mujeres y puede conducir a la violencia y la discriminación.

25. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer deberá acelerar el proceso que se inició formalmente en 1975, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Año Internacional de la Mujer. Dicho año marcó un hito, pues, a partir de esa fecha, se incluyeron los asuntos relativos a la mujer en el programa de la Organización. El Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) fue una iniciativa de alcance mundial tendiente a examinar la condición y los derechos de la mujer y a colocar a ésta en puestos de adopción de decisiones en todos los niveles. En 1979, la Asamblea General aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor en 1981 y fijó una pauta internacional para esclarecer el concepto de igualdad entre mujeres y hombres. En 1985, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz aprobó las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, que se aplicarían hasta el año 2000. Se ha avanzado considerablemente en el logro de la igualdad entre mujeres y hombres. Muchos gobiernos han promulgado leyes que fomentan la igualdad entre mujeres y hombres y han establecido mecanismos nacionales para velar por la inclusión de las perspectivas de género en todas las esferas de interés general de la sociedad. Los organismos internacionales han dedicado mayor atención a la situación jurídica y social de la mujer y a las funciones que desempeña.

26. La creciente influencia del sector no gubernamental, en particular, las organizaciones de mujeres y los grupos feministas ha pasado a ser un catalizador del cambio. Las organizaciones no gubernamentales han desempeñado una importante función de promoción de proyectos de ley o mecanismos que velan por el adelanto de la mujer. Asimismo, estas organizaciones han generado nuevos enfoques del desarrollo. Muchos gobiernos han ido reconociendo progresivamente el destacado papel que desempeñan las organizaciones no gubernamentales y la importancia de trabajar con ellas para lograr avances en la consecución de las metas. Aun así, en algunos países, los gobiernos siguen imponiendo restricciones que impiden el libre funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales. Por conducto de las organizaciones no gubernamentales, la mujer ha participado en foros comunales, nacionales, regionales y mundiales, así como en debates internacionales y en todas esas instancias ha ejercido una decidida influencia.

27. Desde 1975 ha aumentado el conocimiento acerca de la situación de mujeres y hombres y ello contribuye a la adopción de medidas encaminadas a promover la

igualdad entre ambos. En varios países se han registrado importantes cambios en las relaciones entre mujeres y hombres, sobre todo en aquellos en los que se han logrado grandes adelantos en la educación de la mujer y aumentos significativos en su participación en la fuerza de trabajo remunerada. Gradualmente se han ido eliminando las fronteras entre las funciones productiva y reproductiva en la división del trabajo a medida que la mujer ha comenzado a integrarse a esferas de trabajo en las que antaño predominaban los hombres y los hombres han comenzado a aceptar más responsabilidades domésticas, incluido el cuidado de los hijos. Sin embargo, los cambios registrados en las funciones de la mujer han sido mayores y mucho más rápidos que los cambios en las funciones del hombre. En muchos países, las diferencias entre los logros y las actividades de la mujer y del hombre en lugar de reconocerse como consecuencias de funciones socialmente establecidas para cada sexo siguen achacándose a diferencias biológicas inmutables.

28. Es más, 10 años después de la Conferencia de Nairobi, no ha podido lograrse aún la igualdad entre la mujer y el hombre. En términos generales, las mujeres constituyen apenas el 10% del total de los legisladores electos en todo el mundo y en la mayoría de las estructuras administrativas nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas, sigue teniendo muy poca representación. Las Naciones Unidas no son la excepción. Cincuenta años después de su creación, las Naciones Unidas siguen privadas de las ventajas de la dirección de la mujer a causa de la falta de representación de ésta en las instancias donde se adoptan decisiones dentro de la Secretaría y en los organismos especializados.

29. Las mujeres desempeñan una función decisiva en la familia. La familia es el núcleo básico de la sociedad y como tal debe fortalecerse. La familia tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En distintos sistemas culturales, políticos y sociales existen diversas formas de familia. Se deben respetar los derechos, capacidades y responsabilidades de los miembros de la familia. Las mujeres hacen una gran contribución al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, cuya importancia todavía no se reconoce ni se considera plenamente. Debe reconocerse la importancia social de la maternidad y de la función de ambos progenitores en la familia, así como en la crianza de los hijos. La crianza de los hijos requiere que los progenitores, las mujeres y los hombres, así como la sociedad en su conjunto, compartan responsabilidades. La maternidad, la condición de progenitor y la función de la mujer en la procreación no deben ser motivo de discriminación ni limitar la plena participación de la mujer en la sociedad. Asimismo, se debe reconocer el importante papel que en muchos países suele desempeñar la mujer en el cuidado de otros miembros de su familia.

30. Pese a que ha disminuido la tasa de crecimiento de la población mundial, esa población sigue teniendo un nivel sin precedentes en cifras absolutas, y el incremento actual llega anualmente a los 86 millones de personas. Otras dos tendencias demográficas principales repercuten significativamente en la relación de dependencia dentro de las familias. En muchos países en desarrollo, entre el 45% y el 50% de la población tiene menos de 15 años, mientras que en los países industrializados están aumentando tanto el número como la proporción de personas de edad. Según proyecciones de las Naciones Unidas, el 72% de la población mayor de 60 años estará viviendo en los países en desarrollo para el año 2025 y, de ese total, más de la mitad serán mujeres. El cuidado de los hijos, los enfermos y las personas de edad son una responsabilidad que recae desproporcionadamente sobre la mujer debido a la falta de igualdad y a la distribución desequilibrada del trabajo remunerado y no remunerado entre la mujer y el hombre.

31. Muchas mujeres enfrentan barreras específicas que obedecen a diversos factores, además de su sexo. A menudo esos factores aíslan o marginan a la mujer y llevan, entre otras cosas, a la negación de sus derechos humanos y a su falta de acceso, o a la negación de su acceso, a la educación y la formación profesional, al empleo, la vivienda y la autosuficiencia económica y la excluyen además de los procesos de adopción de decisiones. Esas mujeres suelen verse privadas de la oportunidad de contribuir a sus comunidades y de figurar entre los protagonistas principales.

32. El pasado decenio ha presenciado también un reconocimiento cada vez mayor de los intereses y las preocupaciones propios de la mujer indígena, cuya identidad, tradiciones culturales y formas de organización social mejoran y fortalecen las comunidades en que vive. Con frecuencia la mujer indígena enfrenta barreras tanto por su condición de mujer como por ser miembro de comunidades indígenas.

33. En los últimos 20 años el mundo ha sido testigo de una explosión en el campo de las comunicaciones. En virtud de los avances en la tecnología de las computadoras y televisión por satélite y cable, el acceso mundial a la información sigue aumentando y expandiéndose, con lo que se crean nuevas oportunidades para la participación de la mujer en las comunicaciones y en los medios de difusión, así como para la divulgación de información sobre la mujer. Sin embargo, las redes mundiales de comunicación se han utilizado para difundir imágenes estereotipadas y degradantes de la mujer con estrechos fines comerciales y de consumismo. Mientras la mujer no participe equitativamente en las esferas, técnica y de adopción de decisiones dentro

del contexto de las comunicaciones y los medios de difusión, incluidas las artes, seguirá siendo objeto de representaciones falsas y se seguirá desconociendo cómo es en realidad su vida. Los medios de difusión tienen muchas posibilidades de promover el adelanto de la mujer y la igualdad entre mujeres y hombres mostrando a las mujeres y los hombres sin estereotipos, de modo diverso y equilibrado, y respetando la dignidad y el valor de la persona humana.

34. La incesante degradación del medio ambiente, que afecta a todos los seres humanos, suele tener una repercusión más directa en la mujer. La salud de la mujer y sus condiciones de vida se ven amenazadas por la contaminación y los desechos tóxicos, la deforestación en gran escala, la desertificación, la sequía y el agotamiento de los suelos y de los recursos costeros y marinos, como indica la incidencia cada vez mayor de problemas de salud, e incluso fallecimientos, relacionados con el medio ambiente, que se registran entre las mujeres y las niñas. Las más afectadas son las mujeres que habitan en zonas rurales y las indígenas, cuyas condiciones de vida y subsistencia diaria dependen directamente de ecosistemas sostenibles.

35. La pobreza y la degradación del medio ambiente están estrechamente vinculadas. Si bien la pobreza tiene algunos efectos perjudiciales sobre el medio ambiente, la causa principal de la degradación incesante del medio ambiente mundial radica en las insostenibles pautas de consumo y producción, particularmente en los países industrializados, que constituyen un motivo de profunda preocupación y agravan la pobreza y los desequilibrios.

36. Las tendencias mundiales han provocado profundos cambios en las estrategias y estructuras de supervivencia familiar. La migración de las zonas rurales a las zonas urbanas se ha incrementado notablemente en todas las regiones. Según las proyecciones, en el año 2000 la población urbana mundial equivaldrá al 47% de la población total. Se estima que 125 millones de personas son migrantes, refugiados y desplazados, y que la mitad de ellas vive en países en desarrollo. Estos movimientos en gran escala han tenido profundas repercusiones en las estructuras y el bienestar de la familia, así como consecuencias desiguales para la mujer y el hombre, incluida en muchos casos la explotación sexual de la primera.

37. De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), al comienzo de 1995 el número total de casos del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) era de 4,5 millones. Desde que se diagnosticó por primera vez el

virus de inmunodeficiencia humana (VIH), se estima que 19,5 millones de hombres, mujeres y niños han sido infectados con ese virus y, conforme a las proyecciones, otros 20 millones estarán infectados al final del decenio. Entre los casos nuevos, las posibilidades de infección son el doble para las mujeres que para los hombres. En las primeras etapas de la pandemia del SIDA, el número de mujeres infectadas no era elevado; en cambio, actualmente asciende a unos 8 millones. Las jóvenes y las adolescentes son particularmente vulnerables. Se estima que en el año 2000 habrá más de 13 millones de mujeres infectadas y que 4 millones de mujeres habrán muerto de enfermedades relacionadas con el SIDA. Por añadidura, se estima que todos los años se producen alrededor de 250 millones de casos nuevos de enfermedades transmitidas por contacto sexual. La tasa de transmisión de estas enfermedades, del VIH y del SIDA aumenta a un ritmo alarmante entre las mujeres y las niñas, especialmente en los países en desarrollo.

38. Desde 1975 se ha generado un notable volumen de conocimientos e información acerca de la situación de la mujer y de las condiciones en que vive. Durante todo el transcurso de su vida, la existencia diaria de la mujer y sus aspiraciones a largo plazo se ven restringidas por actitudes discriminatorias, estructuras sociales y económicas injustas y falta de recursos en la mayoría de los países, lo cual impide su participación plena y equitativa. En varios países, la práctica de la selección prenatal del sexo, las tasas de mortalidad más elevadas entre las muchachas muy jóvenes y las tasas inferiores de matrícula escolar para las niñas, en comparación con los niños, sugieren que la preferencia por el hijo está limitando el acceso de las niñas a los alimentos, la educación y la atención de la salud [e incluso a la propia vida]. La discriminación contra la mujer comienza en las primeras fases de la vida y, por tanto, debe enfrentarse desde entonces en adelante.

39. La niña de hoy es la mujer de mañana. Los conocimientos, las ideas y la energía de las niñas son cruciales para el pleno logro de los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. Para que una niña desarrolle plenamente sus potencialidades es preciso que crezca en un medio propicio donde se satisfagan sus necesidades espirituales, intelectuales y materiales de supervivencia, protección y desarrollo y se salvaguarden sus derechos en condiciones de igualdad. Para que la mujer participe en las actividades en condiciones de igualdad con el hombre, en todos los aspectos de la vida y el desarrollo, es hora de que se reconozcan la dignidad humana y el valor de la niña y de que se le garantice el pleno disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos garantizados por la Convención sobre los Derechos

del Niño,[11] cuya ratificación universal se pide encarecidamente. Sin embargo, es evidente en todo el mundo que la discriminación y la violencia contra las niñas empiezan en las primeras fases de la vida y continúan y persisten durante toda su vida. Las niñas tienen a menudo menos acceso a la nutrición, los servicios de salud física y mental y la educación, y disfrutan de menos derechos, menos oportunidades y menos beneficios en la infancia y en la adolescencia que los niños. Son con frecuencia objeto de diversas formas de explotación sexual y económica, pedofilia, prostitución forzada y posiblemente venta de sus órganos y tejidos, violencia y prácticas nocivas como el infanticidio femenino y la selección prenatal del sexo, el incesto, la mutilación genital y el matrimonio prematuro, incluso en la niñez.

40. La mitad de la población mundial tiene menos de 25 años, y la mayor parte de los jóvenes del mundo –más del 85%– vive en países en desarrollo. Los encargados de formular las políticas deberían reconocer lo que implican estos factores demográficos. Es preciso tomar medidas especiales para asegurar que las jóvenes adquieran preparación para la vida de manera que puedan participar activa y eficazmente en todos los niveles de la dirección social, cultural, política y económica. Será indispensable que la comunidad internacional demuestre un interés renovado en el futuro, y se comprometa a inspirar a una nueva generación de mujeres y hombres para que trabajen juntos por una sociedad más justa. Esta nueva generación de dirigentes debe aceptar y promover un mundo en el que todos los niños estén a salvo de injusticias, opresión y desigualdad, y en libertad de desarrollar su propio potencial. Por consiguiente, el principio de la igualdad de la mujer y el hombre debe formar parte integrante del proceso de socialización.

Capítulo III

Esferas de Especial Preocupación

41. El adelanto de la mujer y el logro de la igualdad entre la mujer y el hombre son una cuestión de derechos humanos y una condición para la justicia social y no deben encararse aisladamente como un problema de la mujer. Únicamente después de alcanzados esos objetivos se podrá instaurar una sociedad viable, justa y desarrollada. La potenciación del papel de la mujer y la igualdad entre la mujer y el hombre son condiciones indispensables para lograr la seguridad política, social, económica, cultural y ecológica entre todos los pueblos.

11 Resolución 44/25 de la Asamblea General.

42. La mayoría de los objetivos establecidos en las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer no se han alcanzado. Siguen existiendo barreras que se oponen a la potenciación de la mujer, pese a los esfuerzos de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y mujeres y hombres de todas partes. Persisten en muchas partes del mundo vastas crisis políticas, económicas y ecológicas. Entre ellas cabe señalar las guerras de agresión, los conflictos armados, la dominación colonial y otras formas de dominación u ocupación extranjeras, las guerras civiles y el terrorismo. Estas situaciones, unidas a la discriminación sistemática o de hecho, a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las mujeres y sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, inclusive el derecho al desarrollo, y al hecho de que no se protejan esos derechos y libertades, y los arraigados prejuicios respecto de las mujeres y las jóvenes son apenas algunos de los obstáculos con que se ha tropezado desde la celebración en 1985 de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz.

43. Al examinar los progresos alcanzados desde la Conferencia de Nairobi se ponen de manifiesto preocupaciones especiales, esferas que requieren medidas especialmente urgentes y que se destacan como prioridades para la acción. Todas las partes que trabajan para el adelanto de la mujer deben centrar la atención y los recursos en los objetivos estratégicos de las esferas de especial preocupación que, necesariamente, están relacionadas entre sí, son independientes y tienen igual prioridad. Es necesario que esas partes elaboren y apliquen mecanismos para determinar la responsabilidad en todas esas esferas.

44. Para lograr este fin, se exhorta a los gobiernos, a la comunidad internacional y a la sociedad civil, inclusive las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a que adopten medidas estratégicas en las siguientes esferas decisivas de especial preocupación:

- Persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a la mujer
- Disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de Educación y Capacitación
- Disparidades e insuficiencias y desigualdad de acceso en materia de Atención de la Salud y servicios conexos
- Violencia contra la mujer
- Consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las que viven bajo ocupación extranjera

- Desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos
- Desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones a todos los niveles
- Falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el adelanto de la mujer
- Falta de respeto y promoción y protección insuficientes de los derechos humanos de la mujer
- Estereotipos sobre la mujer y desigualdad de acceso y participación de la mujer en todos los sistemas de comunicación, especialmente en los medios de difusión
- Desigualdades basadas en el género en la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente
- Persistencia de la discriminación contra la niña y violación de sus derechos

Capítulo IV

Objetivos Estratégicos y Medidas

45. En cada una de las esferas de especial preocupación, se diagnostica el problema y se proponen objetivos estratégicos y las medidas concretas que han de tomar los distintos participantes a fin de alcanzar esos objetivos. Los objetivos estratégicos se desprenden de las esferas que son motivo de especial preocupación, y las medidas específicas que se han de tomar para alcanzarlos afectan a la vez a la igualdad, el desarrollo y la paz –metas de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer– y reflejan su interdependencia. Los objetivos y las medidas están relacionados entre sí, tienen alta prioridad y se refuerzan mutuamente. La Plataforma de Acción tiene por objeto mejorar la situación de todas las mujeres, sin excepción, que frecuentemente se enfrentan con barreras similares, al tiempo que se debe prestar especial atención a los grupos más desfavorecidos.

46. En la Plataforma de Acción se reconoce que las mujeres hacen frente a barreras que dificultan su plena igualdad y su progreso por factores tales como su raza, edad, idioma, origen étnico, cultura, religión o discapacidad, por ser mujeres que pertenecen a poblaciones indígenas o por otros factores. Muchas mujeres se enfrentan con obstáculos específicos relacionados con su situación familiar, particularmente en familias monoparentales, y con su situación socioeconómica, incluyendo

sus condiciones de vida en zonas rurales, aisladas o empobrecidas. También existen otras barreras en el caso de las mujeres refugiadas, de otras mujeres desplazadas, incluso en el interior del país, y de las mujeres inmigrantes y las mujeres migrantes, incluyendo las trabajadoras migrantes. Muchas mujeres se ven además, particularmente afectadas por desastres ambientales, enfermedades graves e infecciosas y diversas formas de violencia contra la mujer.

A. La Mujer y la Pobreza

47. Más de 1.000 millones de personas en todo el mundo, en su mayoría mujeres, viven actualmente en condiciones inaceptables de pobreza, principalmente en los países en desarrollo. La pobreza tiene muchas causas, algunas de ellas de carácter estructural. Es un problema complejo y multidimensional y sus orígenes están tanto en el ámbito nacional como en el internacional. El carácter universal que está adquiriendo la economía mundial y la interdependencia cada vez mayor entre las naciones plantea desafíos y ofrece oportunidades para el crecimiento y el desarrollo económico sostenidos, así como riesgos e inseguridad con respecto al futuro de la economía mundial. Al incierto panorama económico mundial se han sumado la reestructuración económica y, en algunos países, el inmanejable y persistente nivel de la deuda externa y los programas de ajuste estructural. Además, toda suerte de conflictos, el desplazamiento de personas y el deterioro del medio ambiente han contribuido a socavar la capacidad de los gobiernos para atender a las necesidades básicas de sus poblaciones. Las transformaciones de la economía mundial están modificando profundamente los parámetros del desarrollo social en todos los países.

Se ha observado una pronunciada tendencia al creciente empobrecimiento de la mujer cuyo alcance varía de una región a otra. Las disparidades basadas en el género en el reparto del poder económico constituyen asimismo, un importante factor coadyuvante a la pobreza de la mujer. La migración y los consiguientes cambios en las estructuras familiares han representado cargas adicionales para la mujer, especialmente para las que tienen a varias personas a su cargo. Las políticas macroeconómicas deben replantearse y reformularse para que respondan a esas tendencias. Esas políticas, dirigidas casi exclusivamente al sector estructurado, tienden además a obstaculizar las iniciativas de las mujeres y no tienen en cuenta las diferentes consecuencias que tienen en las mujeres y en los hombres. La aplicación a una amplia variedad de políticas y programas de un análisis basado en el género es, por lo tanto, un elemento esencial de las estrategias de reducción de la pobreza. Para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, las mujeres y los hom-

bres deben participar plenamente y por igual en la formulación de las políticas y estrategias macroeconómicas y sociales para la erradicación de la pobreza. Esto no se puede lograr por medio de programas contra la pobreza únicamente, sino que requerirá la participación democrática y cambios en las estructuras económicas con miras a garantizar a todas las mujeres el acceso a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos. La pobreza se manifiesta de diversas maneras, entre ellas la carencia de ingresos y recursos productivos suficientes para procurarse un medio de vida sostenible; el hambre y la malnutrición; la mala salud; la falta de acceso, o el acceso limitado, a la educación y otros servicios básicos; el aumento de la morbilidad y la mortalidad causada por enfermedades; la vivienda inadecuada o la carencia de vivienda; las condiciones de inseguridad y la discriminación y exclusión sociales. Se caracteriza también por la falta de participación en el proceso de adopción de decisiones y en la vida civil, social y cultural. La pobreza está presente en todos los países: en muchos países en desarrollo afecta a grandes masas, mientras que en países desarrollados aparece en enclaves de pobreza situados en medio de la prosperidad. La pobreza puede ser causada por una recesión económica que ocasione la pérdida del medio de sustento o por un desastre o conflicto. Está por otra parte la pobreza de los trabajadores que perciben bajos salarios y la indigencia total de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo a la familia, las instituciones sociales y las redes de seguridad.

48. Durante el último decenio, el número de mujeres que viven en condiciones de pobreza ha aumentado en forma desproporcionada al número de hombres, particularmente en los países en desarrollo. La feminización de la pobreza ha empezado también recientemente a ser un serio problema en los países con economías en transición como consecuencia a corto plazo del proceso de transformación política, económica y social. Además de factores de carácter económico, la rigidez de las funciones que la sociedad asigna por razones de género y el limitado acceso de la mujer al poder, la educación, la capacitación y los recursos productivos así como nuevos factores que ocasionan inseguridad para las familias, contribuyen también a la feminización de la pobreza. Otro factor coadyuvante es el hecho de que no se haya integrado en todos los análisis económicos y en la planificación económica una perspectiva de género y que no se hayan abordado las causas estructurales de la pobreza.

49. Las mujeres contribuyen a la economía y a la lucha contra la pobreza mediante su trabajo remunerado y no remunerado en el hogar, en la comunidad y en el lugar de trabajo. La concesión a la mujer de los medios necesarios para la realización de su potencial es un factor decisivo para erradicar la pobreza.

50. Aunque la pobreza afecta a los hogares en general, debido a la división del trabajo sobre la base del género y las responsabilidades relativas al bienestar familiar, las mujeres soportan una carga desproporcionada al tratar de administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez. La pobreza afecta de manera especialmente aguda a las mujeres que viven en hogares rurales.

51. La pobreza de la mujer está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y autonomía económicas, la falta de acceso a la educación, los servicios de apoyo y los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra y el derecho a herencia, y con su mínima participación en el proceso de adopción de decisiones. La pobreza puede asimismo, empujar a las mujeres a situaciones en las que se ven expuestas a la explotación sexual.

52. En demasiados países los sistemas de bienestar social no toman suficientemente en consideración las condiciones específicas de las mujeres que viven en la pobreza y se observa una tendencia a la reducción de los servicios prestados por dichos sistemas. El riesgo de caer en la pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, especialmente en la vejez, donde los sistemas de seguridad social se basan en el principio de empleo remunerado continuo. En algunos casos, las mujeres no satisfacen ese requisito debido a las interrupciones en su trabajo provocadas por la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. Además, las mujeres de más edad deben hacer frente a mayores obstáculos para volver a incorporarse en el mercado de trabajo.

53. En muchos países desarrollados, donde el nivel de educación general y formación profesional de las mujeres y los hombres son similares y donde se dispone de sistemas de protección contra la discriminación, las transformaciones económicas del último decenio han producido en algunos sectores un marcado aumento del desempleo femenino o de la precariedad de su empleo, con el consiguiente aumento de la proporción de mujeres entre los pobres. En los países con un nivel elevado de matrícula escolar entre las jóvenes, las que abandonan más temprano el sistema escolar sin obtener algún tipo de preparación constituyen uno de los sectores más vulnerables en el mercado de trabajo.

54. En los países con economías en transición y en otros países que están sufriendo transformaciones políticas, económicas y sociales fundamentales, esas transformaciones frecuentemente han ocasionado una reducción de los ingresos de las mujeres o las han privado de sus ingresos.

55. Particularmente en los países en desarrollo, se debería aumentar la capacidad productiva de la mujer mediante el acceso al capital, los recursos, el crédito, las tierras, la tecnología, la información, la asistencia técnica y la capacitación a fin de aumentar sus ingresos y mejorar la nutrición, la educación, la atención de la salud y su situación en el hogar. La liberación del potencial productivo de la mujer es esencial para interrumpir el ciclo de pobreza a fin de que la mujer pueda compartir plenamente los beneficios del desarrollo y disfrutar del producto de su propio trabajo.

56. El desarrollo sostenible y el crecimiento económico a la vez sostenido y sostenible sólo pueden alcanzarse mejorando la condición económica, social, política, jurídica y cultural de la mujer. Para alcanzar un desarrollo sostenible, es fundamental un desarrollo social equitativo que reconozca la necesidad de dar a los pobres, en particular a las mujeres, la posibilidad de utilizar los recursos ambientales de manera sostenible.

57. El éxito de las políticas y de las medidas destinadas a respaldar o reforzar la promoción de la igualdad de género y la mejora de la condición de la mujer debe basarse en la integración de una perspectiva de género en las políticas generales relacionadas con todas las esferas de la sociedad, así como en la aplicación de medidas positivas con ayuda institucional y financiera adecuada en todos los niveles.

Objetivo Estratégico A.1. Revisar, Adoptar y Mantener Políticas Macroeconómicas y Estrategias de Desarrollo que Tengan en Cuenta las Necesidades de las Mujeres y Apoyen sus Esfuerzos por Superar la Pobreza.

Medidas que han de adoptarse

58. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Revisar y modificar, con la participación plena e igualitaria de la mujer, las políticas macroeconómicas y sociales con miras a alcanzar los objetivos de la Plataforma de Acción;

b) Analizar, desde una perspectiva de género, las políticas y los programas, incluidos los relativos a la estabilidad macroeconómica, el ajuste estructural, los problemas de la deuda externa, la tributación, las inversiones, el empleo, los mercados y todos los sectores pertinentes de la economía, en relación con sus efectos en la pobreza, en la desigualdad y, particularmente en la mujer; evaluar las repercusiones de esas políticas y programas en el bienestar y las condiciones de vida de la familia y ajustar éstos, según convenga, para

fomentar una distribución más equitativa de los bienes de producción, el patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios;

c) Formular y aplicar políticas macroeconómicas y sectoriales racionales y estables, elaboradas y supervisadas con la participación plena e igualitaria de la mujer, que fomenten un crecimiento económico sostenido de amplia base, que aborden las causas estructurales de la pobreza y que estén orientadas hacia la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad basada en el género, en el marco general del logro de un desarrollo sostenido centrado en la población;

d) Reestructurar y dirigir la asignación del gasto público con miras a aumentar las oportunidades económicas para la mujer y promover el acceso igualitario de la mujer a los recursos productivos, y atender las necesidades sociales, educativas y de salud básicas de la mujer, en particular de las que viven en la pobreza;

e) Desarrollar los sectores agrícola y pesquero, cuando y donde sea menester, a fin de asegurar, según proceda, la seguridad alimentaria del hogar y nacional y la autosuficiencia alimentaria, mediante la asignación de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios;

f) Formular políticas y programas para promover la distribución equitativa de los alimentos en el hogar;

g) Proporcionar redes de seguridad apropiadas y fortalecer los sistemas de apoyo del Estado y los basados en la comunidad como parte integrante de la política social, a fin de que las mujeres que viven en la pobreza puedan hacer frente a entornos económicos adversos y mantener sus medios de vida, sus bienes y sus ingresos en tiempos de crisis;

h) Generar políticas económicas que tengan un efecto positivo en el empleo y los ingresos de las trabajadoras, tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado, y adoptar medidas concretas para abordar el desempleo de las mujeres, en particular su desempleo a largo plazo;

i) Formular y aplicar, cuando proceda, políticas concretas económicas, sociales, agrícolas y de otra índole, en apoyo de los hogares encabezados por mujeres;

j) Elaborar y ejecutar programas contra la pobreza, incluidos programas de empleo, que mejoren el acceso de las mujeres que viven en la pobreza a los alimentos, incluso mediante la utilización de mecanismos adecuados de fijación de precios y de distribución;

k) Velar por la plena realización de los derechos humanos de todas las mujeres migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes, y su protección contra la

violencia y la explotación. Instituir medidas para mejorar la situación de las migrantes documentadas, incluidas las trabajadoras migrantes, y facilitar su empleo productivo mediante un mayor reconocimiento de sus aptitudes, su educación en el extranjero y sus credenciales, y facilitar también su plena integración en la fuerza de trabajo;

l) Introducir medidas para integrar o reintegrar a las mujeres que viven en la pobreza y a las mujeres socialmente marginadas en el empleo productivo y en el entorno económico predominante, y asegurar el acceso pleno de las mujeres internamente desplazadas a las oportunidades económicas, así como el reconocimiento de las calificaciones y aptitudes de las mujeres inmigrantes y refugiadas;

m) Facilitar a las mujeres viviendas a precios razonables y el acceso a las tierras, mediante, entre otras cosas, la eliminación de todos los obstáculos que impiden ese acceso, con especial hincapié en la atención de las necesidades de las mujeres, en particular de las que viven en la pobreza y las jefas de familia;

n) Formular y aplicar políticas y programas que proporcionen a las agricultoras y pescadoras (incluidas las agricultoras y productoras de subsistencia, especialmente en las zonas rurales) mejor acceso a servicios financieros, técnicos, de extensión y de comercialización; proporcionar control de las tierras y acceso a ellas e infraestructura y tecnología apropiadas a fin de elevar los ingresos de la mujer y promover la seguridad alimentaria en el hogar, sobre todo en las zonas rurales, y, donde proceda, alentar la creación de cooperativas de mercado pertenecientes a los productores;

o) Crear sistemas de seguridad social donde no existan, o revisarlos, con miras a situar a la mujer en pie de igualdad con el hombre en todas las etapas de su vida;

p) Asegurar el acceso a servicios jurídicos gratuitos o de bajo costo, incluida la capacitación jurídica básica destinada especialmente a las mujeres que viven en la pobreza;

q) Adoptar medidas especiales para promover y fortalecer políticas y programas para las mujeres indígenas que permitan su plena participación y en los que se respete su diversidad cultural, de manera que tengan oportunidad y posibilidades de elección en los procesos de desarrollo a fin de erradicar la pobreza que las afecta.

59. Medidas que han de adoptar las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales, incluidos el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las instituciones de desarrollo regionales, y medidas que han de adoptarse mediante la cooperación bilateral para el desarrollo:

a) De conformidad con los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, tratar de movilizar recursos financieros nuevos y adicionales que sean a la vez suficientes y previsibles y hacerlo de modo tal que maximice la disponibilidad de esos recursos y aproveche todas las fuentes y mecanismos de financiación disponibles con miras a contribuir al logro del objetivo de erradicar la pobreza y beneficiar a las mujeres que viven en la pobreza;
b) Fortalecer la capacidad analítica a fin de consolidar de manera más sistemática las cuestiones referentes a las perspectivas de género e integrarlas en el diseño y la ejecución de programas de concesión de préstamos, incluidos los programas de ajuste estructural y de recuperación económica;
c) Encontrar soluciones eficaces, orientadas al desarrollo y duraderas para los problemas de la deuda externa a fin de ayudar a los países a financiar programas y proyectos dirigidos al desarrollo, incluido el adelanto de la mujer, entre otras cosas, mediante el cumplimiento inmediato de las condiciones de la deuda, convenidas en el Club de París en diciembre de 1994, que comprendían la reducción de la deuda, incluso la cancelación u otras medidas de alivio de la carga de la deuda, y desarrollar técnicas de conversión de la deuda aplicadas a programas y proyectos de desarrollo social, de conformidad con las prioridades de la Plataforma de Acción;
d) Invitar a las instituciones financieras internacionales a estudiar nuevas formas de prestar asistencia a los países de bajos ingresos a los que corresponda una proporción elevada de la deuda multilateral, con miras a aliviar la carga de su deuda;
e) Velar por que en la elaboración de los programas de ajuste estructural se procure reducir al mínimo sus efectos negativos sobre los grupos y comunidades vulnerables y menos favorecidos, así como asegurar sus efectos positivos sobre tales grupos y comunidades evitando que queden marginados en las actividades económicas y sociales e ideando medidas encaminadas a darles control sobre los recursos económicos y las actividades económicas y sociales, así como acceso a éstos; y se adopten medidas para reducir la desigualdad y la disparidad económicas;
f) Examinar la repercusión de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo social mediante evaluaciones de su efecto social y otros métodos pertinentes que tengan en cuenta los aspectos basados en el género, con miras a elaborar políticas para reducir sus efectos negativos y mejorar los positivos, asegurando que no recaiga sobre la mujer una parte desproporcionada del

costo de la transición; complementar los préstamos para el ajuste con un aumento de los préstamos para el desarrollo social;

g) Crear un clima propicio para que las mujeres tengan acceso a medios permanentes de ganarse la vida.

60. Medidas que han de adoptar las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y los grupos de mujeres:

a) Movilizar a todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo, incluidas las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de base comunitaria y de mujeres, para mejorar la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza dirigidos a los grupos de mujeres más pobres y desfavorecidos, como las mujeres indígenas y de las zonas rurales, las mujeres jefas de familia, las jóvenes y las ancianas, y las migrantes y discapacitadas, reconociendo que el desarrollo social es una responsabilidad primordial de los gobiernos;

b) Participar en actividades de la promoción y en el establecimiento de mecanismos de supervisión, según proceda, y en otras actividades encaminadas a velar por la aplicación de las recomendaciones sobre la erradicación de la pobreza formuladas en la Plataforma de Acción y encaminadas a que los sectores estatal y privado asuman su responsabilidad y actúen con transparencia;

c) Incluir en sus actividades a mujeres con necesidades diversas y reconocer la participación cada vez mayor de las organizaciones de jóvenes como asociadas eficaces en los programas de desarrollo;

d) Formular, en cooperación con los sectores oficial y privado, una estrategia nacional amplia de mejoramiento de los servicios de salud, educación y sociales, para que las niñas y las mujeres de todas las edades que viven en la pobreza tengan pleno acceso a ellos; procurar obtener financiación para asegurar la inclusión de una perspectiva de género en el acceso a los servicios, así como para ampliar esos servicios de manera que lleguen a las zonas rurales y remotas que no están dentro del ámbito de las organizaciones gubernamentales;

e) Contribuir, en cooperación con los gobiernos, los empleadores y otros asociados y partes interesadas en cuestiones sociales, a la elaboración de políticas de enseñanza, capacitación y readiestramiento a fin de asegurar que las mujeres puedan adquirir una amplia gama de conocimientos para satisfacer las nuevas exigencias;

f) Movilizarse para proteger el derecho de la mujer al acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia, la posesión de

tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO A.2. Revisar Las Leyes y las Prácticas Administrativas para Asegurar a la Mujer Igualdad de Derechos y de Acceso a los Recursos Económicos.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

61. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Asegurar el acceso a servicios jurídicos gratuitos o de bajo costo, incluida la capacitación jurídica básica, especialmente para las mujeres que viven en la pobreza;
b) Emprender reformas legislativas y administrativas para dar a la mujer acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, incluido el derecho a la herencia y la posesión de tierras y otras propiedades, el crédito, los recursos naturales y las tecnologías apropiadas;
c) Considerar la posibilidad de ratificar el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como parte de los esfuerzos encaminados a promover y proteger los derechos de las poblaciones indígenas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO A.3. Dar a la Mujer Acceso a Mecanismos e Instituciones de Ahorro y Crédito.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

62. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Mejorar el acceso de las mujeres en situación desventajosa de las zonas rurales, remotas y urbanas a servicios financieros, fortaleciendo los vínculos entre los bancos y las organizaciones de préstamo intermediarias, incluso mediante apoyo legislativo, capacitación para la mujer y fortalecimiento de las instituciones intermediarias, con miras a movilizar capital para esas instituciones y aumentar la disponibilidad de créditos;
b) Alentar las vinculaciones entre las instituciones financieras y las organizaciones no gubernamentales y apoyar las prácticas innovadoras de concesión de préstamos, incluidas las que integran los créditos con servicios y capacitación para la mujer y proporcionan facilidades de crédito a las mujeres de las zonas rurales.

63. Medidas que han de adoptar los bancos comerciales, las instituciones financieras especializadas y el sector privado al examinar sus políticas:

a) Emplear metodologías de ahorro y crédito que tengan en cuenta a la mujer que vive en la pobreza y adoptar métodos innovadores para reducir los costos de las transacciones y redefinir los riesgos;
b) Abrir ventanillas especiales de préstamo para las mujeres, incluidas las jóvenes, que no tienen acceso a las fuentes tradicionales de garantías;
c) Simplificar las prácticas bancarias, por ejemplo, reduciendo el monto del depósito mínimo y otras condiciones para abrir cuentas bancarias;
d) Lograr la participación, y la aplicación del régimen de propiedad conjunta cuando sea posible, de las mujeres prestatarias en el proceso de adopción de decisiones de las instituciones que proporcionan servicios de crédito y financieros.

64. Medidas que han de adoptar las organizaciones multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo:

Apoyar, mediante el suministro de capital y recursos, a las instituciones financieras que prestan servicios a las mujeres de bajos ingresos a cargo de microempresas y empresas de pequeña escala y productoras, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado.

65. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las instituciones financieras multilaterales, según proceda:

Apoyar a las instituciones que cumplen con las normas de rendimiento llegando a gran número de mujeres y hombres de bajos ingresos mediante la capitalización, la refinanciación y el apoyo al desarrollo institucional de maneras que favorezcan la autosuficiencia.

66. Medidas que han de adoptar las organizaciones internacionales:

Aumentar la financiación para los programas y proyectos encaminados a fomentar las actividades empresariales sostenibles y productivas de generación de ingresos entre las mujeres en situación desventajosa y las que viven en la pobreza.

Objetivo estratégico A.4. Formular Metodologías Basadas en el Género y Realizar Investigaciones para Abordar el Problema de la Terminación de la Pobreza.

Medidas que han de adoptarse

67. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, las instituciones académicas y de investigación y el sector privado:

a) Elaborar medios teóricos y metodológicos para incorporar perspectivas de género en todos los aspectos de la formulación de políticas económicas, incluso la planificación y los programas de ajuste estructural;
b) Aplicar esos métodos para analizar los efectos desde el punto de vista del género de todas las políticas y programas, incluso los programas de ajuste estructural, y difundir los resultados de la investigación.

68. Medidas que han de adoptar las organizaciones nacionales e internacionales de estadística:

a) Reunir datos desglosados por sexo y por edad sobre la pobreza y todos los aspectos de la actividad económica y elaborar indicadores estadísticos cuantitativos y cualitativos para facilitar la evaluación del rendimiento económico desde una perspectiva de género;
b) Elaborar medios estadísticos apropiados para reconocer y hacer visible en toda su extensión el trabajo de la mujer y todas sus contribuciones a la economía nacional, incluso en el sector no remunerado y en el hogar, y examinar la relación entre el trabajo no remunerado de la mujer y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres a ella.

B. Educación y Capacitación de la Mujer

69. La educación es un derecho humano y constituye un instrumento indispensable para lograr los objetivos de la igualdad, el desarrollo y la paz. La educación no discriminatoria beneficia tanto a las niñas como a los niños y, de esa manera, conduce en última instancia a relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres. La igualdad de acceso a la educación y la obtención de educación son necesarias para que más mujeres se conviertan en agentes de cambio. La alfabetización de la mujer es importante para mejorar la salud, la nutrición y la educación en la familia, así como para habilitar a la mujer para participar en la adopción de decisiones en la sociedad. Ha quedado demostrado que la inversión en la educación y la capacitación formal y no formal de las niñas y las mujeres, que tiene un rendimiento social y económico excepcionalmente alto, es uno de los mejores medios de lograr un desarrollo sostenible y un crecimiento económico a la vez sostenido y sostenible.

70. En el plano regional, las niñas y los niños han logrado la igualdad de acceso a la enseñanza primaria, excepto en algunas partes de África, en particular el África Subsahariana, y de Asia Central, donde el acceso a las instituciones educacionales

sigue siendo insuficiente. Se han alcanzado adelantos en la enseñanza secundaria; en algunos países, se ha logrado la igualdad de acceso de niñas y niños a esa educación. La matrícula de mujeres en la enseñanza terciaria ha aumentado considerablemente. En muchos países, las escuelas privadas han cumplido una importante función complementaria en la mejora del acceso a la educación en todos los niveles. Sin embargo, más de cinco años después de que la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990) aprobara la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje,[12] unos 100 millones de niños, de los que por lo menos 60 millones son niñas, carecen de acceso a la enseñanza primaria, y más de las dos terceras partes de los 960 millones de analfabetos adultos del mundo son mujeres. El alto nivel de analfabetismo existente en la mayor parte de los países en desarrollo, en particular el África Subsahariana y algunos Estados árabes, sigue constituyendo un grave obstáculo para el adelanto de la mujer y para el desarrollo.

71. En muchas regiones persiste la discriminación en el acceso de las niñas a la educación debido a actitudes arraigadas, a embarazos y matrimonios a edad temprana, a lo inadecuado que resulta el material didáctico y educacional y al sesgo de género que éste muestra, al acoso sexual y a la falta de instalaciones de enseñanza apropiadas y accesibles en el sentido físico y en otros sentidos. Las niñas comienzan a realizar tareas domésticas pesadas a edad muy temprana. Se espera que las niñas y las mujeres asuman a la vez responsabilidades respecto de su educación y responsabilidades domésticas, lo que a menudo conduce a un rendimiento escolar insatisfactorio y a la deserción escolar temprana, con consecuencias duraderas en todos los aspectos de la vida de la mujer.

72. La creación de un entorno educacional y social en el que se trate en pie de igualdad a las mujeres y los hombres y a las niñas y los niños, en el que se los aliente a alcanzar su pleno potencial, respetando su libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias, y en el que los recursos educacionales promuevan imágenes no estereotipadas de las mujeres y de los hombres contribuiría eficazmente a eliminar las causas de la discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre las mujeres y los hombres.

---

12 Informe Final de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, Jomtien, Tailandia, 5 a 9 de marzo de 1990, Comisión Interinstitucional (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Nueva York, 1990, apéndice 1.

73. La mujer debería poder seguir adquiriendo conocimientos y aptitudes pasada su juventud. Este concepto de aprendizaje permanente incluye los conocimientos y las aptitudes adquiridas en la educación y la capacitación formal, así como el aprendizaje informal, por ejemplo en las actividades voluntarias, el trabajo no remunerado y los conocimientos tradicionales.

74. En buena medida sigue habiendo un sesgo de género en los programas de estudio y el material didáctico y rara vez se atiende a las necesidades especiales de las niñas y las mujeres. Esto refuerza las funciones tradicionales de la mujer y del hombre, y priva a éstas últimas de la oportunidad de participar en la sociedad plenamente y en condiciones de igualdad. La falta de sensibilidad de los educadores de todos los niveles respecto a las diferencias de género aumenta las desigualdades entre la mujer y el hombre al reforzar las tendencias discriminatorias y socavar la autoestima de las niñas. La falta de educación sexual y sobre la salud reproductiva tiene profundas repercusiones en la mujer y el hombre.

75. Hay, en particular, sesgo de género en los programas de estudio de las ciencias. Los libros de texto sobre ciencias no guardan relación con la experiencia cotidiana de las mujeres y las niñas ni dan el debido reconocimiento a las mujeres científicas. A menudo, no se imparten a las niñas nociones y aptitudes técnicas básicas en las matemáticas y las ciencias, que les proporcionarían conocimientos que podrían aplicar para mejorar su vida cotidiana y aumentar sus oportunidades de empleo. Los estudios avanzados de ciencia y tecnología preparan a la mujer para desempeñar una función activa en el desarrollo tecnológico e industrial de su país, por lo que es preciso adoptar un enfoque múltiple respecto de la capacitación profesional y técnica. La tecnología está transformando rápidamente el mundo y también ha afectado a los países en desarrollo. Es indispensable que la mujer no sólo se beneficie de la tecnología, sino que también participe en el proceso desde la etapa de diseño hasta las de aplicación, supervisión y evaluación.

76. El acceso y la retención de las niñas y mujeres en todos los niveles de la enseñanza, incluido el nivel superior es uno de los factores de su continuo progreso en las actividades profesionales. No obstante, hay que reconocer que las niñas siguen concentrándose en un número limitado de esferas de estudio.

77. Los medios de difusión son un importante medio de educación. Los educadores y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales pueden utilizar los medios de comunicación como un instrumento de enseñanza para el adelanto de la

mujer y para el desarrollo. La educación y los sistemas de información computadorizados se están convirtiendo en elementos cada vez más importantes del aprendizaje y de la difusión de conocimientos. La televisión, en particular, influye en mayor medida en los jóvenes, por lo que ofrece la posibilidad de forjar valores, actitudes y percepciones en las mujeres y en las niñas de formas tanto positivas como negativas. Por consiguiente, es fundamental que los educadores desarrollen el juicio crítico y la capacidad analítica de sus alumnos.

78. En muchos países, los recursos que se asignan a la educación, especialmente a las niñas y mujeres, son insuficientes y en algunos casos se han reducido aún más, en particular en el contexto de políticas y programas de ajuste. Dicha insuficiencia en la asignación de recursos perjudica al desarrollo humano, en particular el desarrollo de la mujer.

79. En muchos países, los recursos que se asignan a la educación, especialmente a las niñas y mujeres, son insuficientes y en algunos casos se han reducido aún más, en particular en el contexto de políticas y programas de ajuste. Dicha insuficiencia en la asignación de recursos perjudica al desarrollo humano, en particular el desarrollo de la mujer.

Objetivo Estratégico B.1. Asegurar la Igualdad de Acceso a la Educación.

Medidas que han de adoptarse

80. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Promover el objetivo de la igualdad de acceso a la educación tomando medidas para eliminar la discriminación en la educación en todos los niveles por motivos de género, raza, idioma, religión, origen nacional, edad o discapacidad, o cualquier otra forma de discriminación y, según proceda, considerar la posibilidad de establecer procedimientos para dar curso a las reclamaciones;

b) Asegurar el acceso universal a la enseñanza básica y lograr que terminen la enseñanza primaria por lo menos el 80% de los niños para el año 2000; superar las diferencias por motivos de género que existan en el acceso a la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005; y proporcionar enseñanza primaria universal en todos los países antes del año 2015;

c) Eliminar las disparidades por motivos de género en el acceso a todos los ámbitos de la enseñanza terciaria, velando porque la mujer tenga igual

acceso que el hombre al desarrollo profesional, a la capacitación y a las becas y adoptando medidas de promoción activa según corresponda;

d) Establecer un sistema docente en que se tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con el género, a fin de promover la igualdad de oportunidades de educación y capacitación, así como la participación igualitaria de la mujer en la administración y la adopción de políticas y decisiones en materia de Educación;

e) Ofrecer a las jóvenes, en colaboración con los padres, las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de jóvenes, las comunidades y el sector privado, formación académica y técnica, planificación de su carrera profesional, conocimientos directivos y sociales y experiencia laboral que las prepare para participar plenamente en la sociedad;

f) Aumentar la matrícula y las tasas de retención escolar de las niñas, asignando a esa actividad los recursos presupuestarios necesarios; obteniendo el apoyo de los padres y de la comunidad, así como realizando campañas, estableciendo horarios escolares flexibles, otorgando incentivos y becas y adoptando otras medidas encaminadas a reducir los costos que entraña para la familia la educación de las niñas y facilitar a los padres la posibilidad de elegir educación para sus hijas; velando por que las instituciones educacionales respeten los derechos de las mujeres y las niñas a la libertad de conciencia y de religión y derogando todo tipo de legislación discriminatoria desde los puntos de vista religioso, racial o cultural;

g) Promover un entorno docente en que se eliminen todas las barreras que impiden la asistencia a la escuela de las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes, que incluya, según corresponda, servicios accesibles y asequibles de guardería y educación de los padres a fin de alentar a quienes deben ocuparse del cuidado de sus hijos y hermanos en edad escolar a reanudar los estudios o a llevarlos a término;

h) Aumentar la calidad de la educación y la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en lo que se refiere al acceso, a fin de que las mujeres de todas las edades puedan adquirir los conocimientos, capacidades, aptitudes, destrezas y valores éticos necesarios para desarrollarse y participar plenamente, en condiciones de igualdad, en el proceso de desarrollo social, económico y político;

i) Proporcionar servicios de orientación escolar y programas de preparación de maestros no discriminatorios y que tengan en cuenta las diferencias basadas en el género a fin de alentar a las niñas a seguir estudios académicos y técnicos y de ampliar sus futuras oportunidades de carrera;

j) Promover la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[13] en los países que aún no lo hayan ratificado.

Objetivo Estratégico B.2. Eliminar el analfabetismo entre las mujeres.

Medidas que han de adoptarse

81. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, regionales e internacionales, los donantes bilaterales y multilaterales y las organizaciones no gubernamentales:

a) Reducir la tasa de analfabetismo femenino por lo menos a la mitad de la tasa de 1990, con especial hincapié en la alfabetización de las mujeres rurales, migrantes, refugiadas y desplazadas internamente, así como en las mujeres con discapacidades;
b) Proporcionar acceso universal a la enseñanza primaria a las niñas, y procurar lograr la igualdad de género en la tasa de finalización de dicha enseñanza, para el año 2000;
c) Eliminar las diferencias por motivos de género en las tasas de alfabetización elemental y funcional de mujeres y hombres, como recomienda la Declaración de Jomtien sobre Educación para Todos;
d) Reducir las disparidades entre los países desarrollados y los países en desarrollo;
e) Alentar la participación de los adultos y las familias en la enseñanza, a fin de promover la alfabetización total de todas las personas;
f) Promover, conjuntamente con la alfabetización, la adquisición de conocimientos prácticos, científicos y tecnológicos, y procurar ampliar la definición de alfabetización teniendo en cuenta los objetivos y los puntos de referencia vigentes.

Objetivo Estratégico B.3. Aumentar el acceso de las mujeres a la formación profesional, la ciencia y la tecnología y la educación permanente.

Medidas que han de adoptarse

82. Medidas que han de adoptar los gobiernos, en cooperación con los empleadores, los trabajadores y los sindicatos, las organizaciones internacionales y no guberna-

13 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General.

mentales, incluidas las organizaciones de mujeres y jóvenes, y las instituciones educativas:

a) Elaborar y aplicar políticas de enseñanza, capacitación y readiestramiento para las mujeres, en particular las jóvenes y las que retornen al mercado de trabajo, para impartirles conocimientos que permitan satisfacer las necesidades de un contexto socioeconómico cambiante, a fin de mejorar sus oportunidades de empleo;
b) Fomentar el reconocimiento de las oportunidades de enseñanza extraescolar para las niñas y las mujeres en el sistema educativo;
c) Proporcionar a las mujeres y las niñas información sobre la disponibilidad de formación profesional, programas de capacitación en ciencia y tecnología y programas de educación permanente y sobre las ventajas que pueden reportarles;
d) Formular programas de enseñanza y capacitación para mujeres desempleadas a fin de proporcionarles nuevos conocimientos teóricos y prácticos que incrementen y amplíen sus oportunidades de empleo, incluido el empleo por cuenta propia, y el desarrollo de su capacidad empresarial;
e) Diversificar la formación profesional y técnica y aumentar el acceso y la retención de niñas y mujeres en la enseñanza y la formación profesional en los campos de las ciencias, las matemáticas, la ingeniería, la ciencia y la tecnología ambientales, la tecnología de la información y la alta tecnología, así como la capacitación en materia de Gestión;
f) Promover el papel central de la mujer en los programas de investigación, extensión y enseñanza en las esferas alimentaria y agraria;
g) Fomentar la adaptación de los planes de estudio y los materiales didácticos, fomentar un ambiente educativo favorable y adoptar medidas positivas, a fin de promover la capacitación para toda la gama de posibilidades ocupacionales en carreras no tradicionales para las mujeres y los hombres, incluido el desarrollo de cursos multidisciplinarios para profesores de ciencias y matemáticas, a fin de sensibilizarlos respecto a la importancia de la ciencia y la tecnología en la vida de la mujer;
h) Elaborar planes de estudio y materiales didácticos, y formular y adoptar medidas positivas para garantizar un mayor acceso y participación de la mujer en los sectores técnicos y científicos, especialmente en aquellos en que no estén representadas o estén infrarepresentadas;
i) Elaborar políticas y programas para fomentar la participación de la mujer en todos los programas de aprendizaje;

j) Aumentar la capacitación técnica, en administración, extensión agraria y comercialización para la mujer en la agricultura, la pesca, la industria y el comercio, las artes y los oficios, a fin de ampliar las oportunidades de generación de ingresos, la participación de la mujer en la adopción de decisiones económicas, en particular mediante las organizaciones femeninas en las comunidades, y su contribución a la producción, la comercialización, las empresas, la ciencia y la tecnología;
k) Garantizar el acceso a la enseñanza y la formación de buena calidad en todos los niveles apropiados a las mujeres adultas sin educación previa o con educación escasa, a las mujeres con discapacidades y a las mujeres emigrantes, refugiadas y desplazadas, a fin de mejorar sus oportunidades de trabajo.

Objetivo Estratégico B.4. Establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios.

Medidas que han de adoptarse

83. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las autoridades educativas y otras instituciones educativas y académicas:

a) Formular recomendaciones y elaborar planes de estudio, libros de texto y material didáctico libres de estereotipos basados en el género para todos los niveles de enseñanza, incluida la formación de personal docente, en colaboración con todos los interesados: editoriales, profesores, autoridades públicas y asociaciones de padres;
b) Elaborar programas de enseñanza y material didáctico para docentes y educadores que aumenten la comprensión de la condición, el papel y la contribución de la mujer y el hombre en la familia, tal como se define en el párrafo 29 *supra*, y en la sociedad; en este contexto, promover la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y las responsabilidades compartidas entre niñas y niños desde el nivel preescolar en adelante y elaborar, en particular, módulos educativos para garantizar que los niños adquieran los conocimientos necesarios para hacerse cargo de sus propias necesidades domésticas y compartir las responsabilidades de sus hogares y de la atención de las personas a su cargo;
c) Elaborar programas de capacitación y materiales didácticos para docentes y educadores que aumenten la comprensión de su propio papel en el proceso educativo, con miras a proporcionarles estrategias eficaces para una enseñanza con orientación de género;

d) Adoptar medidas para garantizar que las maestras y profesoras tengan las mismas posibilidades y la misma categoría que los maestros y profesores, teniendo en cuenta la importancia de contar con profesoras en todos los niveles y a fin de atraer y retener a las niñas en las escuelas;
e) Introducir y promover la capacitación en materia de resolución de conflictos por medios pacíficos;
f) Adoptar medidas positivas para aumentar la proporción de mujeres que participan en la elaboración de políticas y la adopción de decisiones en materia de Educación, particularmente de profesoras, en todos los niveles de la enseñanza y en las disciplinas académicas que habitualmente están dominadas por el hombre, como los campos científico y tecnológico;
g) Apoyar y realizar estudios e investigaciones sobre el género en todos los niveles de la enseñanza, especialmente en el nivel de postgrado en las instituciones académicas, y aplicarlos a la elaboración de programas, incluidos los de estudios universitarios, libros de texto y material didáctico y en la formación de personal docente;
h) Desarrollar la capacitación y las oportunidades para el liderazgo para todas las mujeres, a fin de alentarlas a desempeñar funciones directivas, lo mismo como estudiantes que como adultas en la sociedad civil;
i) Elaborar programas apropiados de enseñanza e información con el debido respeto al multilingüismo, particularmente en colaboración con los medios de comunicación, a fin de lograr que el público, y en particular los padres, sean conscientes de la importancia de una enseñanza no discriminatoria de las niñas y los niños, y del reparto por igual de las responsabilidades familiares entre las niñas y los niños;
j) Elaborar programas de educación en materia de Derechos Humanos que incorporen la dimensión de género en todos los niveles de la enseñanza, en particular fomentando la inclusión en los planes de estudio de las instituciones de enseñanza superior, especialmente en los planes de estudios de postgrado en los campos jurídico, social y de ciencias políticas, del estudio de los derechos humanos de la mujer tal como figuran en las convenciones de las Naciones Unidas;
k) Eliminar, en los programas de educación académica sobre las cuestiones relacionadas con la salud de la mujer, cuando proceda, las barreras legales y reglamentarias que se oponen a la enseñanza de cuestiones sexuales y de salud reproductiva;
l) Promover, con el apoyo de sus padres y en colaboración con el personal y las instituciones docentes, la elaboración de programas educativos para niñas y

niños y la creación de servicios integrados, a fin de fomentar la comprensión de sus responsabilidades y ayudarles a asumir esas responsabilidades, teniendo en cuenta la importancia de esa educación y esos servicios para el desarrollo personal y la autoestima, así como la necesidad urgente de evitar los embarazos no deseados, la propagación de enfermedades transmitidas sexualmente, especialmente el VIH/SIDA, y fenómenos tales como la violencia y el abuso sexuales;

m) Proporcionar instalaciones recreativas y deportivas accesibles y establecer y reforzar en las instituciones educativas y comunitarias programas para niñas y mujeres de todas las edades que tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género y apoyar el adelanto de la mujer en todas las esferas de la actividad deportiva a la actividad física, incluidos la enseñanza, el entrenamiento y la administración, así como su participación en los planos nacional, regional e internacional;

n) Reconocer y apoyar el derecho de las mujeres y niñas indígenas a la educación, y promover un enfoque multicultural de la educación que responda a las necesidades, aspiraciones y culturas de las mujeres indígenas, inclusive mediante la elaboración de programas educativos, planes de estudio y medios didácticos apropiados, en la medida posible en los idiomas de las poblaciones indígenas y con la participación de las mujeres indígenas en esos procesos;

o) Reconocer y respetar las actividades artísticas, espirituales y culturales de las mujeres indígenas;

p) Garantizar que la igualdad de género y las diversidades culturales, religiosas y de otro tipo se respeten en las instituciones educativas;

q) Promover la enseñanza, la capacitación y los programas de información pertinentes para las mujeres de los medios rurales y agrarios mediante el uso de tecnologías accesibles y apropiadas y de los medios de comunicación –por ejemplo, programas de radio, casetes y unidades móviles–;

r) Proporcionar enseñanza extraescolar, especialmente a las mujeres de las zonas rurales, a fin de que desarrollen sus posibilidades con respecto a la salud, las microempresas, la agricultura y los derechos legales;

s) Eliminar todas las barreras que impiden el acceso a la educación académica de las muchachas embarazadas y las madres jóvenes y apoyar el suministro de servicios de guardería y otros servicios de apoyo, en los casos en que sean necesarios.

OBJETIVO ESTRATÉGICO B.5. Asignar recursos suficientes para las reformas de la educación y vigilar la aplicación de esas reformas.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

84. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Proporcionar al sector educativo los recursos financieros necesarios mediante la reasignación dentro de ese sector, a fin de garantizar un aumento de recursos para la enseñanza básica, según proceda;

b) Establecer, en los niveles apropiados, un mecanismo de vigilancia de la aplicación de las reformas educativas y de las medidas conexas en los ministerios pertinentes, y establecer programas de asistencia técnica, según proceda, para examinar las cuestiones planteadas por las actividades de vigilancia.

85. Medidas que han de adoptar los gobiernos y, en los casos en que proceda, las instituciones privadas y públicas, las fundaciones, los institutos de investigación y las organizaciones no gubernamentales:

a) En los casos en que sea necesario, movilizar fondos adicionales de las instituciones privadas y públicas, las fundaciones, las instituciones de investigación y las organizaciones no gubernamentales para que las mujeres y las niñas, así como los niños y los hombres, en pie de igualdad, puedan terminar su educación, haciendo especial hincapié en las poblaciones desatendidas;

b) Proporcionar financiación para programas especiales, como los programas de matemáticas, ciencias y tecnología de computadoras, a fin de aumentar las oportunidades de todas las niñas y mujeres.

86. Medidas que han de adoptar las instituciones multilaterales de desarrollo, incluidos el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, los donantes bilaterales y las fundaciones:

a) Considerar la posibilidad de aumentar la financiación para atender con carácter prioritario las necesidades de educación y capacitación de las niñas y las mujeres en los programas de asistencia para el desarrollo;

b) Considerar la posibilidad de colaborar con los gobiernos beneficiarios a fin de garantizar que se mantengan o aumenten los niveles de financiación para la educación de la mujer en los programas de ajuste estructural y recuperación económica, incluidos los programas de préstamos y de estabilización.

87. Medidas que han de adoptar, a nivel mundial, las organizaciones internacionales e intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura:

a) Contribuir a la evaluación de los progresos logrados utilizando indicadores educacionales elaborados por órganos nacionales, regionales e internacionales, e instar a los gobiernos a que, al aplicar medidas para eliminar las diferencias entre las mujeres y los hombres y entre los niños y las niñas en cuanto a las oportunidades de educación y formación y los niveles alcanzados en todos los campos, en particular en los programas de enseñanza primaria y de alfabetización;

b) Proporcionar asistencia técnica, cuando la soliciten, a los países en desarrollo a fin de reforzar su capacidad de vigilar los progresos realizados en la reducción de las diferencias entre la mujer y el hombre en la enseñanza, la formación y la investigación, y en los niveles de logros en todas las esferas, particularmente en la enseñanza básica y la eliminación del analfabetismo;

c) Realizar una campaña internacional de promoción del derecho de las mujeres y las niñas a la educación;

d) Asignar un porcentaje mínimo de asistencia a la enseñanza básica para las mujeres y las niñas.

Objetivo Estratégico B.6. Promover la educación y la capacitación permanentes de las niñas y las mujeres.

Medidas que han de adoptarse

88. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las instituciones educativas y las comunidades:

a) Garantizar la disponibilidad de una amplia gama de programas de enseñanza y formación que lleven a la adquisición permanente por las mujeres y las niñas de los conocimientos y las capacidades necesarios para vivir en sus comunidades y naciones, contribuir a ellas y beneficiarse de ellas;

b) Proporcionar apoyo a los servicios de guardería y de otra índole que permitan a las madres continuar su educación;

c) Crear programas flexibles de enseñanza, capacitación y readiestramiento para un aprendizaje permanente que facilite la transición entre las actividades de las mujeres en todas las etapas de su vida.

C. La Mujer y la Salud*

89. La mujer tiene derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. El disfrute de ese derecho es esencial para su vida y su bienestar y para su capacidad de participar en todas las esferas de la vida pública y privada. La salud no es sólo la ausencia de enfermedades o dolencias, sino un estado de pleno bienestar físico, mental y social. La salud de la mujer incluye su bienestar emocional, social y físico; contribuyen a determinar su salud tanto factores biológicos como el contexto social, político y económico en que vive. Ahora bien, la mayoría de las mujeres no goza de salud ni de bienestar. El principal obstáculo que impide a la mujer alcanzar el más alto nivel posible de salud es la desigualdad entre la mujer y el hombre y entre mujeres en diferentes regiones geográficas, clases sociales y grupos indígenas y étnicos. Sin embargo, la salud y el bienestar eluden a la mayoría de las mujeres. Uno de los principales obstáculos al logro del máximo grado posible de salud para las mujeres es la desigualdad, tanto entre hombres y mujeres como entre mujeres de distintas regiones geográficas, clases sociales y grupos indígenas y étnicos. En foros nacionales e internacionales, las mujeres han hecho hincapié en que la igualdad, incluidas las obligaciones familiares compartidas, el desarrollo y la paz son condiciones necesarias para gozar de un nivel óptimo de salud durante todo el ciclo vital.

90. El acceso de la mujer a los recursos básicos de salud, incluidos los servicios de atención primaria de la salud, y su utilización de esos recursos es diferente y desigual en lo relativo a la prevención y el tratamiento de las enfermedades infantiles, la malnutrición, la anemia, las enfermedades diarreicas, las enfermedades contagiosas, el paludismo y otras enfermedades tropicales y la tuberculosis, entre otras afecciones. Las oportunidades de la mujer también son diferentes y desiguales en lo relativo a la protección, la promoción y el mantenimiento de la salud. En muchos países en desarrollo, causa especial preocupación la falta de servicios obstétricos de emergencia. En las políticas y programas de salud a menudo se perpetúan los estereotipos de género y no se consideran las diferencias socioeconómicas y otras diferencias entre mujeres, ni se tiene plenamente en cuenta la falta de autonomía de la mujer respecto de su salud. La salud de la mujer también se ve sujeta a discriminaciones por motivos de género en el sistema de salud y por los servicios médicos insuficientes e inadecuados que se prestan a las mujeres.

---

* La Santa Sede formuló una reserva general sobre esta sección. La reserva debe interpretarse con referencia a la declaración hecha por el representante de la Santa Sede en la cuarta sesión de la Comisión Principal, celebrada el 14 de septiembre de 1995 (véase el capítulo V del presente informe, párrafo 11).

91. En muchos países, especialmente en países en desarrollo y en particular los menos adelantados, una disminución de los gastos de salud pública y, en ciertos casos, el ajuste estructural, contribuyen al empeoramiento de los sistemas de salubridad pública. Además, la privatización de los sistemas de atención de la salud y sin garantías adecuadas de acceso universal a la atención de la salud asequible reduce aún más la disponibilidad de los servicios de atención de la salud. Esa situación no sólo afecta directamente a la salud de niñas y mujeres, sino que además impone obligaciones desproporcionadas a la mujer, que no recibe el apoyo social, psicológico y económico que necesita al no reconocerse a menudo sus múltiples funciones, incluidas las funciones relacionadas con la familia y la comunidad.

92. Es preciso lograr que la mujer pueda ejercer el derecho a disfrutar el más alto nivel posible de salud durante todo su ciclo vital en pie de igualdad con el hombre. Las mujeres padecen muchas de las afecciones que padecen los hombres, pero de diferente manera. La incidencia de la pobreza y la dependencia económica en la mujer, su experiencia de la violencia, las actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas, la discriminación racial y otras formas de discriminación, el control limitado que muchas mujeres ejercen sobre su vida sexual y reproductiva y su falta de influencia en la adopción de decisiones son realidades sociales que tienen efectos perjudiciales sobre su salud. La falta de alimento para las niñas y mujeres y la distribución desigual de los alimentos en el hogar, el acceso insuficiente al agua potable, al saneamiento y al combustible, sobre todo en las zonas rurales y en las zonas urbanas pobres, y las condiciones de vivienda deficientes pesan en exceso sobre la mujer y su familia y repercuten negativamente en su salud. La buena salud es indispensable para vivir en forma productiva y satisfactoria y el derecho de todas las mujeres a controlar todos los aspectos de su salud y en particular su propia fecundidad es fundamental para su emancipación.

93. En el acceso a los servicios de nutrición y de atención de la salud, la discriminación contra las niñas, consecuencia frecuente de la preferencia por los hijos varones, pone en peligro su salud y bienestar presentes y futuros. Las condiciones que fuerzan a las niñas al matrimonio, el embarazo y la reproducción a edad temprana y las someten a prácticas perjudiciales, como la mutilación genital, acarrean grandes riesgos para su salud. Las adolescentes necesitan tener acceso a servicios de salud y nutrición durante su crecimiento; sin embargo, a menudo carecen de ese acceso. El asesoramiento y el acceso a la información y a los servicios relativos a la salud sexual y reproductiva de los adolescentes siguen siendo insuficientes o inexistentes; no se

suele tomar en consideración el derecho de las muchachas a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento fundamentado. Desde los puntos de vista biológico y psicosocial, las adolescentes son más vulnerables que los varones al abuso sexual, la violencia y la prostitución y a las consecuencias de las relaciones sexuales prematuras y sin protección. La tendencia a tener experiencias sexuales a temprana edad, sumada a la falta de información y servicios, aumenta el riesgo de embarazos no deseados y a edad prematura, así como de contraer el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual y de abortar en condiciones peligrosas. La maternidad prematura sigue siendo un obstáculo para el progreso educacional, económico y social de la mujer en todo el mundo. En líneas generales, el matrimonio y la maternidad prematuros pueden reducir drásticamente las oportunidades de educación y empleo de las niñas y, probablemente, perjudicar a largo plazo la calidad de su vida y de la vida de sus hijos. No se suele enseñar a los adolescentes a respetar la libre determinación de la mujer y a compartir con ella la responsabilidad que conllevan las cuestiones relativas a la sexualidad y a la reproducción.

94. La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivo al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de Reproducción y de Enfermedades de Transmisión Sexual.

95. Teniendo en cuanta la definición que antecede, los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos perti-

nentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos. En ejercicio de este derecho, las parejas y los individuos deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros y sus obligaciones con la comunidad. La promoción del ejercicio responsable de esos derechos de todos, debe ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. Como parte de este compromiso, se debe prestar plena atención, a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre hombres y mujeres, y particularmente a las necesidades de los adolescentes en materia de Enseñanza y de Servicios con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable. La salud reproductiva está fuera del alcance de muchas personas de todo el mundo a causa de factores como: los conocimientos insuficientes sobre la sexualidad humana y la información y los servicios insuficientes o de mala calidad en materia de Salud Reproductiva; la prevalencia de comportamientos sexuales de alto riesgo; las prácticas sociales discriminatorias; las actitudes negativas hacia las mujeres y las niñas; y el limitado poder de decisión que tienen muchas mujeres respecto de su vida sexual y reproductiva. En la mayoría de los países, los adolescentes son particularmente vulnerables a causa de su falta de información y de acceso a los servicios pertinentes. Las mujeres y los hombres de más edad tienen problemas especiales en materia de Salud Reproductiva, que no suelen encararse de manera adecuada.

96. Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Las relaciones igualitarias entre la mujer y el hombre respecto de las relaciones sexuales y la reproducción, incluido el pleno respeto de la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíproco y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual.

97. Además, la salud de la mujer está expuesta a riesgos particulares debidos a la inadecuación y a la falta de servicios para atender las necesidades relativas a la salud sexual y reproductiva. En muchas partes del mundo en desarrollo, las complicaciones

relacionadas con el embarazo y el parto se cuentan entre las principales causas de mortalidad y morbilidad de las mujeres en edad reproductiva. Existen en cierta medida problemas similares en algunos países con economía en transición. El aborto en condiciones peligrosas pone en peligro la vida de un gran número de mujeres y representa un grave problema de salud pública, puesto que son las mujeres más pobres y jóvenes las que corren más riesgos. La mayoría de las muertes, problemas de salud y lesiones se pueden evitar, mejorando el acceso a servicios adecuados de atención de la salud, incluidos los métodos de planificación de la familia eficaces y sin riesgos y la atención obstétrica de emergencia, reconociendo el derecho de la mujer y del hombre a la información y al acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación de la familia, así como a otros métodos lícitos que decidan adoptar para el control de la fecundidad, y al acceso a servicios adecuados de atención de la salud que permitan que el embarazo y el parto transcurran en condiciones de seguridad y ofrezcan a las parejas las mayores posibilidades de tener un hijo sano. Habría que examinar estos problemas y los medios para combatirlos sobre la base del informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, con particular referencia a los párrafos pertinentes del Programa de Acción de la Conferencia.[14] En la mayor parte de los países, la falta de atención de los derechos reproductivos de la mujer limita gravemente sus oportunidades en la vida pública y privada, incluidas las oportunidades de educación y pleno ejercicio de sus derechos económicos y políticos. La capacidad de la mujer para controlar su propia fecundidad constituye una base fundamental para el disfrute de otros derechos. La responsabilidad compartida por la mujer y el hombre de las cuestiones relativas al comportamiento sexual y reproductivo también es indispensable para mejorar la salud de la mujer.

98. El VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual, cuyo contagio es a veces consecuencia de la violencia sexual, tienen efectos devastadores en la salud de la mujer, en particular de las adolescentes y jóvenes. Las mujeres no suelen tener el poder necesario para insistir en que se adopten prácticas sexuales libres de riesgo y tienen un acceso reducido a la información y a los servicios de prevención y tratamiento. Las mujeres, que representan la mitad de los adultos que contraen el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, han hecho hincapié en que su vulnerabilidad social y las relaciones de poder desiguales entre la mujer y el

14 Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XIII.18), cap. I, resolución 1.

hombre constituyen obstáculos para el sexo libre de riesgos, en sus esfuerzos por reducir la propagación de las enfermedades de transmisión sexual. Las consecuencias del VIH/SIDA no sólo afectan a la salud de la mujer, sino también a su función de madre y encargada del cuidado de otros y a su contribución al apoyo económico de su familia. Es preciso examinar desde la perspectiva de género los efectos del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en la sociedad, el desarrollo y la salud.

99. La violencia sexual y basada en el género, incluidos los malos tratos físicos y psicológicos, la trata de mujeres y niñas, así como otras formas de malos tratos y la explotación sexual exponen a las niñas y a las mujeres a un alto riesgo de padecer traumas físicos y mentales, así como enfermedades y embarazos no deseados. Esas situaciones suelen disuadir a las mujeres de utilizar los servicios de salud y otros servicios.

100. Los trastornos mentales relacionados con la marginalización, la impotencia y la pobreza, junto con el trabajo excesivo, el estrés y la frecuencia cada vez mayor de la violencia en el hogar, así como el uso indebido de sustancias, se cuentan entre otras cuestiones de salud que preocupan cada vez más a la mujer. En todo el mundo, las mujeres, especialmente las jóvenes, fuman cada vez más cigarrillos, con los graves efectos que ello acarrea para su salud y la de sus hijos. También han cobrado importancia las cuestiones relacionadas con la salud ocupacional, pues un número cada vez mayor de mujeres realiza trabajos poco remunerados en el mercado laboral estructurado o no estructurado en condiciones tediosas e insalubres. El cáncer de mama, de cuello del útero y otros cánceres del sistema reproductivo, así como la infertilidad, afectan a un número cada vez mayor de mujeres; esas afecciones son evitables o curables con un diagnóstico precoz.

101. Con el aumento de la esperanza de vida y el número cada vez mayor de ancianas, la salud de las mujeres de edad avanzada exige una atención particular. Las perspectivas a largo plazo de la salud de la mujer sufren transformaciones en la menopausia que, sumadas a afecciones crónicas y a otros factores, como la mala nutrición y la falta de actividad física, pueden aumentar el riesgo de enfermedades cardiovasculares y osteoporosis. También merecen una atención particular otras enfermedades asociadas al envejecimiento y las relaciones entre el envejecimiento y la discapacidad de la mujer.

102. Al igual que el hombre, la mujer, sobre todo en las zonas rurales y en las zonas urbanas pobres, está cada vez más expuesta a los riesgos que entrañan para la salud

las catástrofes ambientales y la degradación del medio ambiente. Los diversos peligros, contaminantes y sustancias que se encuentran en el medio ambiente afectan a la mujer de forma diferente que al hombre, por lo que su exposición a esos factores tiene consecuencias diferentes.

103. La calidad de la atención de la salud de la mujer suele ser deficiente en diversos aspectos, según las circunstancias locales. En muchos casos, no se trata a la mujer con respeto, no se le garantiza la privacidad y la confidencialidad ni se le ofrece información completa sobre las opciones y los servicios a su alcance. Además, en algunos países se suelen recetar más medicamentos de los necesarios o dosis más altas para tratar las afecciones propias de la mujer, lo cual lleva a intervenciones quirúrgicas innecesarias y una medicación inadecuada.

104. Las estadísticas sobre salud no se suelen reunir, desglosar y analizar de forma sistemática por edad, sexo y situación socioeconómica basándose en criterios demográficos establecidos utilizados para atender los intereses y resolver los problemas de subgrupos, haciendo especial hincapié en los elementos vulnerables y marginados y otras variables pertinentes. En muchos países no existen datos recientes y fidedignos sobre la mortalidad y la morbilidad de la mujer, ni sobre las afecciones y enfermedades que afectan a la mujer en particular. Se sabe relativamente poco sobre las formas en que los factores sociales y económicos afectan a la salud de niñas y mujeres de todas las edades, sobre la prestación de servicios de salud a niñas y mujeres y las modalidades de su utilización de esos servicios y sobre el valor de los programas de prevención de enfermedades y de promoción de la salud de las mujeres. No se han hecho investigaciones suficientes sobre temas de importancia para la salud de la mujer, y a menudo se carece de fondos para esas investigaciones. Las investigaciones sobre las enfermedades coronarias, por ejemplo, y los estudios epidemiológicos de muchos países suelen basarse únicamente en el análisis de pacientes varones. Los ensayos clínicos con mujeres encaminados a establecer información básica sobre las dosis, los efectos secundarios y la eficacia de medicamentos, incluidos los anticonceptivos, son notablemente raros y, cuando los hay, no se suelen ajustar a las normas éticas de investigación y ensayo. Muchos protocolos de terapias de drogas y otros tratamientos médicos que se aplican a la mujer, así como muchas intervenciones que se le practican, se basan en investigaciones sobre pacientes varones que no se han sometido a un análisis o ajuste posterior para dar cabida a las diferencias entre uno y otro sexo.

105. En la lucha contra las desigualdades en materia de Salud, así como contra el acceso desigual a los servicios de atención de la salud y su insuficiencia, los gobiernos y otros agentes deberían promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se haga un análisis de los efectos en uno y otro sexo de las decisiones antes de adoptarlas.

Objetivo Estratégico C.1. Fomentar el acceso de la mujer durante toda su vida a servicios de atención de la salud y a información y servicios conexos adecuados, de bajo costo y de buena calidad.

Medidas que han de adoptarse

106. Medidas que han de adoptar los gobiernos, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de empleadores y trabajadores y con el respaldo de instituciones internacionales:

a) Respaldar y cumplir los compromisos contraídos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo según se estableció en el informe de dicha Conferencia, y la Declaración y Programa de Acción sobre Desarrollo Social adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social[15] celebrada en Copenhague, así como las obligaciones de los Estados partes con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros acuerdos internacionales pertinentes, de satisfacer las necesidades de las niñas y las mujeres de todas las edades en materia de Salud;
b) Reafirmar el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, proteger y promover el respeto de ese derecho de la mujer y de la niña, por ejemplo, incorporándolo en las legislaciones nacionales; examinar las leyes en vigor, incluidas las relativas a la atención de salud, y las políticas conexas, cuando sea oportuno, para poner de manifiesto el interés por la salud de la mujer y asegurarse de que responden a las nuevas funciones y responsabilidades de la mujer, dondequiera que vivan;
c) Concebir y ejecutar, en colaboración con mujeres y organizaciones locales, programas de salud con orientación de género que prevean, por ejemplo, servicios de salud descentralizados, presten atención a las necesidades de la

15 Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (A/CONF.166/9), Cáp. I, resolución 1.

mujer durante toda su vida y a sus múltiples funciones y responsabilidades, su limitada disponibilidad de tiempo, las necesidades especiales de la mujer de los medios rurales y la mujer con discapacidades y las diversas necesidades de la mujer según su edad y su condición socioeconómica y cultural, entre otras cosas; hacer participar a la mujer, especialmente la mujer indígena y la mujer de las comunidades locales, en la determinación de las prioridades y la preparación de programas de atención de salud; y suprimir todos los obstáculos que impiden el acceso de la mujer a los servicios de salud y ofrecer toda una serie de servicios de asistencia sanitaria;

d) Posibilitar el acceso de la mujer a los sistemas de seguridad social en condiciones de igualdad con el hombre durante toda su vida;

e) Proporcionar servicios de atención primaria de salud más accesibles, económicos y de calidad que incluyan la atención de la salud sexual y reproductiva, que comprende servicios de planificación de la familia y la información al respecto, y concedan especial importancia a los servicios de maternidad y de obstetricia de urgencia como se acordó en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo;

f) Reformular los sistemas de información, los servicios y la capacitación en materia de Salud destinados a los trabajadores de la salud, de manera que respondan a las necesidades en materia de Género y se hagan eco de las perspectivas de los usuarios con respecto a la capacidad de comunicación y relación personal y del derecho del usuario a la privacidad y confidencialidad. Estos servicios y los servicios de información y capacitación deben basarse en un enfoque integral;

g) Asegurarse de que todos los servicios y trabajadores relacionados con la atención de salud respetan los derechos humanos y siguen normas éticas, profesionales y no sexistas a la hora de prestar servicios a la mujer, para lo cual se debe contar con el consentimiento responsable, voluntario y bien fundado de ésta. Alentar la preparación, aplicación y divulgación de códigos de ética orientados por los códigos internacionales de ética médica al igual que por los principios éticos que rigen a otros profesionales de la salud;

h) Adoptar todas las medidas necesarias para acabar con las intervenciones médicas perjudiciales para la salud, innecesarias desde un punto de vista médico o coercitivas y con los tratamientos inadecuados o la administración excesiva de medicamentos a la mujer, y hacer que todas las mujeres dispongan de información completa sobre las posibilidades que se les ofrecen, incluidos los beneficios y efectos secundarios posibles, por personal debidamente capacitado;

i) Fortalecer y reorientar los servicios de salud, en particular la atención primaria de salud, con el fin de dar acceso universal a servicios de salud de calidad para niñas y mujeres y de reducir las enfermedades y la morbilidad derivada de la maternidad y alcanzar a nivel mundial el objetivo convenido de reducir la mortalidad derivada de la maternidad como mínimo en un 50% de los valores de 1990 para el año 2000 y en otro 50% para el año 2015; garantizar que cada sector del sistema de salud ofrezca los servicios necesarios; y tomar las medidas oportunas para que se ofrezcan servicios de salud reproductiva, a través del sistema de atención primaria de salud, a todas las personas en edad de recibirla lo antes posible y no más tarde del año 2015;

j) Reconocer y afrontar las consecuencias que tienen para la salud los abortos peligrosos, por ser una cuestión de gran importancia para la salud pública, tal como se acordó en el párrafo 8.25 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo;

k) A la luz de lo dispuesto en el párrafo 8.25 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, donde se establece que: "En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas[16] como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y a asesoramiento comprensivo. Cualesquiera medidas o cambios relacionados con el aborto que se introduzcan en el sistema de salud se pueden determinar únicamente a nivel nacional o local de conformidad con el proceso legislativo nacional. En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post-aborto que ayuden también a evitar la repetición de los

16 Se entiende por aborto peligroso el procedimiento realizado por personas que no poseen las calificaciones necesarias, o en un medio en que no existen los requisitos médicos mínimos, o ambas cosas, con objeto de poner término a un embarazo no deseado (definición basada en la publicación de la Organización Mundial de la Salud The Prevention and Management of Unsafe Abortion, informe de un grupo de trabajo técnico, Ginebra, abril de 1992 (WHO/MSM/92.5).

abortos", considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales;

l) Prestar especial atención a las necesidades de las niñas, en particular la promoción de actividades saludables, como las actividades físicas; adoptar medidas concretas para reducir las diferencias por motivos de género en las tasas de morbilidad y mortalidad de las muchachas en situación desfavorecida, y al mismo tiempo alcanzar las metas aprobadas a nivel internacional en materia de Reducción de la Mortalidad de Lactantes y de Niños, y concretamente reducir para el año 2000 la tasa de mortalidad de lactantes y de niños menores de 5 años en una tercera parte de los valores de 1990, o de 50 a 70 por 1.000 nacidos vivos si esa cifra es menor; para el año 2015 se debería alcanzar una tasa de mortalidad de lactantes de 35 por 1.000 nacidos vivos y una tasa de mortalidad de niños menores de 5 años de menos de 45 por 1.000;

m) Conseguir que las niñas dispongan en todo momento de la información y los servicios necesarios en materia de Salud y Nutrición a medida que van creciendo, con el fin de facilitar una transición saludable de la niñez a la edad adulta;

n) Preparar información, programas y servicios para ayudar a la mujer a comprender y asimilar los cambios relacionados con la edad, y abordar las necesidades en materia de Salud de las mujeres de edad avanzada, prestando especial atención a las que tengan problemas de tipo físico o psicológico;

o) Conseguir que las muchachas y las mujeres de cualquier edad que tengan discapacidades reciban servicios de apoyo;

p) Formular políticas especiales, preparar programas y promulgar las leyes necesarias para reducir y eliminar los riesgos para la salud relacionados con el medio ambiente y con el trabajo de la mujer en el hogar, en el lugar de trabajo y en cualquier otra parte, prestando atención a las mujeres embarazadas y lactantes;

q) Integrar los servicios de salud mental en los sistemas de atención primaria de la salud u otros sistemas pertinentes, elaborar programas de apoyo y capacitar a los trabajadores atención primaria de la salud para que puedan reconocer y tratar a las niñas y a las mujeres de todas las edades que hayan sido víctimas de cualquier tipo de violencia, especialmente violencia en el hogar, abusos sexuales u otro tipo de abuso durante conflictos armados y de otra índole;

r) Promover la información pública sobre las ventajas de la lactancia materna; estudiar las posibles maneras de aplicar plenamente el Código Internacional de

Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (OMS/UNICEF), y ofrecer a las madres apoyo legal, económico, práctico y emocional para que puedan amamantar a sus hijos;

s) Establecer mecanismos que respalden y posibiliten la participación de organizaciones no gubernamentales, en particular organizaciones de mujeres, grupos profesionales y otros órganos dedicados al mejoramiento de la salud de las niñas y las mujeres en la elaboración de políticas, la formulación de programas, según sea oportuno, y su ejecución en el sector de la salud y sectores conexos en todos los niveles;

t) Prestar apoyo a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la salud de la mujer y ayudar a establecer redes con el objeto de mejorar la coordinación y la colaboración entre todos los sectores relacionados con la salud;

u) Racionalizar las políticas de adquisición de medicamentos y asegurarse de que exista una oferta permanente de medicamentos de calidad, anticonceptivos y suministros y equipo de otro tipo, sobre la base de la lista de medicamentos esenciales de la OMS; y garantizar la seguridad de los fármacos y dispositivos médicos mediante mecanismos nacionales de regulación de la aprobación de fármacos;

v) Facilitar el acceso a tratamientos adecuados y servicios de rehabilitación para toxicómanas y sus familias;

w) Propiciar y alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional y en el hogar, según sea oportuno, y poner en marcha programas destinados a mejorar el estado de nutrición de todas las niñas y mujeres, cumpliendo los compromisos contraídos en el Plan de Acción sobre Nutrición de la Conferencia Internacional sobre Nutrición,[17] incluida la reducción a nivel mundial de la malnutrición grave y moderada de los niños menores de 5 años en un 50% de los niveles de 1990 para el año 2000, concediendo especial atención a las diferencias entre los sexos en materia de Nutrición, y la reducción de la anemia ferropénica de las niñas y las mujeres en un tercio de los niveles de 1990 para el año 2000;

x) Garantizar la disponibilidad y el acceso universal al agua apta para el consumo y el saneamiento e instalar sistemas eficaces de distribución pública lo antes posible;

y) Garantizar el acceso pleno y en condiciones de igualdad a la infraestructura y los servicios de atención de salud para las mujeres indígenas.

---

17 Informe Final de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, Roma, 5 a 11 de diciembre de 1992 (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1993), parte II.

OBJETIVO ESTRATÉGICO C.2. Fortalecer los programas de prevención que promueven la salud de la mujer.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

107. Medidas que han de adoptar los gobiernos, en cooperación con las organizaciones no gubernamentales, los medios de información, el sector privado y las organizaciones internacionales pertinentes, entre ellas los órganos adecuados de las Naciones Unidas:

a) Dar prioridad a los programas de educación formal y no formal que apoyan a la mujer y le permiten desarrollar su autoestima, adquirir conocimientos, tomar decisiones y asumir responsabilidades sobre su propia salud, lograr el respeto mutuo en asuntos relativos a la sexualidad y fecundidad, e informar a los hombres sobre la importancia de la salud y el bienestar de las mujeres, prestando especial atención a los programas, tanto para hombres como para mujeres, en que se hace hincapié en la eliminación de las actitudes y prácticas nocivas, entre ellas la mutilación genital femenina, la preferencia por los hijos varones (que lleva al infanticidio femenino y a la selección prenatal del sexo), los matrimonios a edad temprana, en particular en la infancia, la violencia contra la mujer, la explotación sexual, los malos tratos sexuales, que a veces llevan a la infección con el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, el uso indebido de drogas, la discriminación contra las niñas y las mujeres en la distribución de alimentos y otras actitudes y prácticas perjudiciales que afectan a la vida, la salud y el bienestar de las mujeres, y reconocer que algunas de estas prácticas pueden constituir violaciones de los derechos humanos y los principios médicos éticos;

b) Aplicar políticas sociales, de desarrollo humano, de educación y de empleo encaminadas a eliminar la pobreza entre las mujeres a fin de reducir su susceptibilidad a las enfermedades y mejorar su salud;

c) Alentar a los hombres a que participen en condiciones de igualdad en el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico y a que aporten la parte que les corresponde de apoyo financiero a sus familias, incluso cuando no vivan con ellas;

d) Reforzar las leyes, reformar las instituciones y promover normas y prácticas que eliminen la discriminación contra las mujeres y alentar tanto a las mujeres como a los hombres a asumir la responsabilidad de su comportamiento sexual con respecto a la procreación; garantizar el pleno respeto a la integridad

de la persona, tomar medidas para garantizar las condiciones necesarias para que las mujeres ejerzan sus derechos con respecto a la procreación y eliminar las leyes y prácticas coercitivas;

e) Preparar y difundir información accesible, mediante campañas de salud pública, los medios de comunicación, buenos servicios de asesoramiento y el sistema educacional, con el objeto de garantizar que las mujeres y los hombres, en particular las jóvenes y los jóvenes, puedan adquirir conocimientos sobre su salud, especialmente información sobre la sexualidad y la reproducción, teniendo en cuenta los derechos del niño de acceso a la información, privacidad, confidencialidad, respeto y consentimiento informado, así como los derechos, deberes y responsabilidades de los padres y de otras personas jurídicamente responsables de los niños de facilitar, con arreglo a las capacidades que vaya adquiriendo el niño, orientación apropiada en el ejercicio por el niño de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y de conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En todas las medidas que afecten a los niños, una de las consideraciones primordiales será el bienestar del propio niño;

f) Crear y apoyar programas en el sistema educacional, en el lugar de trabajo, y en la comunidad para que las niñas y las mujeres de todas las edades puedan participar en los deportes, las actividades físicas y de recreo puestas a su disposición sobre la misma base en que participan los hombres y los muchachos en las actividades puestas a la disposición de ellos;

g) Reconocer las necesidades específicas de los adolescentes y aplicar programas adecuados concretos, por ejemplo de educación e información sobre cuestiones de salud sexual y reproductiva y sobre enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA, teniendo en cuenta los derechos del niño y los derechos, deberes y responsabilidades de los padres tal y como se afirma en el párrafo 107 e);

h) Establecer políticas que reduzcan la carga desproporcionada y cada vez mayor que recae sobre las mujeres que desempeñan múltiples funciones dentro de la familia y de la comunidad proporcionándoles apoyo suficiente y programas con cargo a los servicios de salud y sociales;

i) Adoptar normas que garanticen que las condiciones de trabajo, entre ellas la remuneración y el ascenso de las mujeres a todos los niveles del sistema de salud no sean discriminatorias y se ajusten a pautas justas y profesionales a fin de permitirles trabajar con eficacia;

j) Garantizar que la información y capacitación en materia de Salud y Nutrición formen parte integrante de todos los programas de alfabetización de adultos y de los programas escolares desde el nivel primario;
k) Formular y aplicar campañas de difusión y programas de información y educación que informen a las mujeres y a las muchachas sobre los riesgos para la salud y los riesgos conexos que plantea el uso indebido de drogas y la adicción, y preparar estrategias y programas que desalienten el uso indebido de drogas y la adicción y promuevan la rehabilitación y la recuperación;
l) Formular y aplicar programas amplios y coherentes para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la osteoporosis, afección que sufren sobre todo las mujeres;
m) Establecer y/o fortalecer programas y servicios, incluidas campañas en los medios de comunicación, que se ocupen de la prevención, la detección precoz y el tratamiento del cáncer de mama, el cáncer cérvico uterino y otros cánceres del sistema reproductivo;
n) Reducir los riesgos ambientales que plantean una amenaza cada vez mayor a la salud, especialmente en las regiones y las comunidades pobres; aplicar un planteamiento preventivo, de conformidad con lo acordado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo[18] e incluir información sobre los riesgos para la salud de las mujeres relacionados con el medio ambiente en la supervisión de la aplicación del Programa 21;[19]
o) Crear conciencia entre las mujeres, los profesionales de salud, los encargados de determinar políticas y el público en general sobre los riesgos para la salud, graves pero que pueden prevenirse, que plantea el consumo de tabaco y la necesidad de adoptar medidas normativas y de información para reducir el hábito de fumar como actividades importantes de promoción de la salud y prevención de enfermedades;
p) Garantizar que los programas de las facultades de medicina y otros programas de formación sanitaria incluyan cursos sobre la salud de la mujer generales, obligatorios y que tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género;

18 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), resolución 1.
19 Ibíd., resolución 1.

q) Adoptar medidas específicas preventivas para proteger a las mujeres, los jóvenes y los niños de todo maltrato, abuso sexual, explotación, tráfico y violencia, por ejemplo en la formulación y la aplicación de las leyes, y prestar protección jurídica y médica y otro tipo de asistencia.

Objetivo Estratégico C.3. Tomar iniciativas en que se tenga en cuenta el género para hacer frente a las enfermedades de transmisión sexual, el VIH/SIDA y otras cuestiones de salud sexual y reproductiva.

Medidas que han de adoptarse

108. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los organismos internacionales, incluidas las organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y multilaterales y las organizaciones no gubernamentales:

a) Garantizar la participación de las mujeres, en particular de las infectadas con el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual o afectadas por la pandemia del VIH/SIDA, en todas las decisiones relativas al desarrollo, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas sobre el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual;

b) Revisar y enmendar las leyes y combatir las prácticas, según sea pertinente, que puedan contribuir a la susceptibilidad de las mujeres a la infección con el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, entre otras cosas promulgando leyes contra las prácticas socioculturales que contribuyen a ello y, aplicar leyes, políticas y prácticas que protejan a las mujeres, las adolescentes y las niñas de la discriminación basada en el VIH/SIDA;

c) Alentar a todos los sectores de la sociedad, incluido el sector público, así como a las organizaciones internacionales, a que formulen políticas y prácticas compasivas y de apoyo, no discriminatorias, en relación con el VIH/SIDA, que protejan los derechos de las personas infectadas;

d) Reconocer el alcance de la pandemia VIH/SIDA en sus países, teniendo en cuenta en especial su repercusión en las mujeres, con miras a garantizar que las mujeres infectadas no sean estigmatizadas ni sufran discriminación, incluso durante los viajes;

e) Preparar programas y estrategias multisectoriales que tengan en cuenta el género para poner fin a la subordinación social de las mujeres y las niñas y garantizar su potenciación e igualdad social y económica; facilitar la promoción de programas para informar a los hombres y capacitarles para

que asuman sus responsabilidades en la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual;

f) Facilitar el desarrollo de estrategias de la comunidad que protejan a las mujeres de todas las edades del VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, proporcionen atención y apoyo a las niñas y a las mujeres afectadas y a sus familias y movilicen a todas las partes de la comunidad en respuesta a la pandemia del VIH/SIDA para que ejerzan presión sobre todas las autoridades responsables a fin de que respondan de manera puntual, efectiva, sostenible y que tenga en cuenta el género;

g) Apoyar y fortalecer la capacidad nacional de crear y mejorar políticas y programas sobre el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual que tengan en cuenta el género, incluido el suministro de recursos y facilidades a las mujeres que tienen a su cargo la responsabilidad principal del cuidado, o el apoyo económico de personas infectadas por el VIH/SIDA o que están afectadas por la pandemia, y a los sobrevivientes, en particular niños o ancianos;

h) Impartir seminarios y educación y formación especializada a los padres, a los encargados de adoptar decisiones y a quienes crean opinión a todos los niveles de la comunidad, incluidas las autoridades religiosas y tradicionales, sobre la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual y sus consecuencias en las mujeres y en los hombres de todas las edades;

i) Impartir a todas las mujeres y los trabajadores de la salud toda la información y educación pertinentes sobre las enfermedades de transmisión sexual, inclusive el VIH/SIDA, y sobre el embarazo, así como las consecuencias para el bebé, incluso la lactancia materna;

j) Prestar asistencia a las mujeres y a sus organizaciones oficiales y no oficiales para que establezcan y amplíen programas eficaces de educación e información de sus iguales y participen en la elaboración, aplicación y supervisión de estos programas;

k) Prestar plena atención a la promoción de relaciones de género mutuamente respetuosas y justas y, en particular, a las necesidades de educación y de servicios de los adolescentes para que puedan encarar su sexualidad de manera positiva y responsable;

l) Preparar programas específicos para varones de todas las edades, y para los varones adolescentes, reconociendo las funciones parentales a que se hace referencia en el párrafo 107 e) supra, con objeto de proporcionar información completa y fidedigna sobre conducta sexual responsable y sin riesgo, que incluya métodos voluntarios pertinentes y eficaces adoptados por los varones

para la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, mediante, entre otros, la abstinencia y el uso de preservativos;

m) Garantizar la prestación, mediante el sistema de atención primaria de la salud, del acceso universal de las parejas y las personas a servicios de prevención de las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA, pertinentes y asequibles, y ampliar la prestación de asesoramiento y de servicios de diagnóstico voluntario y confidencial y de tratamiento para las mujeres; garantizar el suministro y la distribución a los servicios sanitarios de preservativos de calidad, así como de medicinas para el tratamiento de las enfermedades sexuales, en la medida de lo posible;

n) Apoyar los programas que tengan en cuenta que el mayor riesgo que corren las mujeres de contraer el VIH se relaciona con un comportamiento de alto riesgo, que incluye el uso de sustancias intravenosas y la influencia de la droga, el comportamiento sexual no protegido e irresponsable, y tomar medidas preventivas pertinentes;

o) Apoyar y acelerar las investigaciones orientadas hacia la acción sobre métodos asequibles, controlados por las mujeres, para prevenir el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual, sobre estrategias que permitan a las mujeres protegerse de las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA, y sobre métodos de atención, apoyo y tratamiento propios de las mujeres, garantizando su participación en todos los aspectos de tales investigaciones;

p) Apoyar e iniciar investigaciones que se ocupen de las necesidades de las mujeres y de las situaciones que las aparten, incluidas investigaciones sobre la infección por el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual en las mujeres, sobre métodos de protección controlados por las mujeres, por ejemplo microbicidas no espermicidas, y sobre actitudes y prácticas arriesgadas masculinas y femeninas.

Objetivo Estratégico C.4. Promover la investigación y difundir información sobre a salud de la mujer.

Medidas que han de adoptarse

109. Medidas que han de adoptar los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, los profesionales de salud, las instituciones de investigación, las organizaciones no gubernamentales, los donantes, las industrias farmacéuticas y los medios de comunicación, según convenga:

a) Impartir formación a los investigadores e introducir sistemas que permitan el uso de los datos reunidos, analizados y desglosados, entre otras cosas, por sexo y edad y otros criterios demográficos establecidos y variables socioeconómicas, en la determinación de políticas, según convenga, la planificación, supervisión y evaluación;
b) Promover investigaciones, tratamientos y tecnologías que tengan en cuenta el género y que se centren en las mujeres, y vincular los conocimientos tradicionales e indígenas con la medicina moderna, poniendo la información a disposición de las mujeres para permitirles tomar decisiones informadas y responsables;
c) Aumentar el número de mujeres en puestos de dirección en las profesiones de la salud, incluso entre los investigadores y científicos, para alcanzar la igualdad lo antes posible;
d) Aumentar el apoyo financiero y de otra índole de todas las fuentes a las investigaciones preventivas, biomédicas, del comportamiento, epidemiológicas y de los servicios de la salud sobre cuestiones relativas a la salud de las mujeres y a las investigaciones sobre las causas sociales, económicas y políticas de los problemas de salud de las mujeres y sus consecuencias, incluida la repercusión de las desigualdades de género y de edad, especialmente con respecto a las enfermedades crónicas y no transmisibles, en particular las enfermedades y afecciones cardiovasculares, los cánceres, las infecciones y lesiones del aparato reproductivo, el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, la violencia doméstica, la salud en el trabajo, las incapacidades, los problemas sanitarios relacionados con el medio ambiente, las enfermedades tropicales y los aspectos de salud que plantea el envejecimiento;
e) Informar a las mujeres sobre los factores que aumentan los riesgos de desarrollar cánceres e infecciones del aparato reproductivo, para que puedan tomar decisiones bien informadas sobre su salud;
f) Apoyar y financiar investigaciones sociales, económicas, políticas y culturales sobre la manera en que las desigualdades basadas en el género afectan la salud de las mujeres, que incluyan cuestiones de etiología, epidemiología, prestación y utilización de servicios y resultado final del tratamiento;
g) Prestar apoyo a la investigación de los sistemas y las operaciones de los servicios de salud para fortalecer el acceso y mejorar la calidad de la prestación de servicios, garantizar un apoyo adecuado a las mujeres que prestan servicios de salud y examinar modalidades relativas a la prestación de servicios de salud a las mujeres y de la utilización de tales servicios por las mujeres;
h) Prestar apoyo financiero e institucional a la investigación sobre métodos y tecnologías seguros, eficaces, asequibles y aceptables para la salud reproductiva

y sexual de las mujeres y los hombres, incluidos métodos más seguros, eficaces, asequibles y aceptables para la regulación de la fecundidad incluida la planificación natural de la familia para ambos sexos, métodos para la protección contra el VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual y métodos sencillos y baratos para el diagnóstico de tales enfermedades, entre otras cosas. Estas investigaciones deben guiarse en todas las etapas por los usuarios y han de llevarse a cabo desde la perspectiva de la distinta condición entre varones y mujeres, en particular desde la perspectiva de género, y realizarse en estricta conformidad con normas de investigación biomédica, jurídicas, éticas, médicas y científicas internacionalmente aceptadas;

i) Dado que el aborto sin condiciones de seguridad16 plantea una grave amenaza a la salud y la vida de las mujeres, deben promoverse las investigaciones encaminadas a comprender y encarar con mayor eficacia las condiciones que determinan el aborto inducido y sus consecuencias, incluidos sus efectos futuros en la fecundidad, la salud reproductiva y mental y en la práctica anticonceptiva, además de las investigaciones sobre el tratamiento de complicaciones planteadas por los abortos, y los cuidados con posterioridad al aborto;

j) Reconocer y alentar la atención tradicional de la salud de efectos beneficiosos, especialmente la practicada por mujeres indígenas, con objeto de preservar e incorporar el valor de la atención tradicional a la salud en la prestación de servicios sanitarios, y apoyar las investigaciones encaminadas a alcanzar este objetivo;

k) Elaborar mecanismos para evaluar y difundir los datos disponibles y los resultados de las investigaciones a los investigadores, los encargados de adoptar políticas, los profesionales de la salud y los grupos de mujeres, entre otros;

l) Seguir de cerca las investigaciones sobre el genoma humano y otras investigaciones genéticas conexas desde la perspectiva de la salud de la mujer y difundir información y los resultados de estudios realizados de conformidad con las normas éticas aceptadas.

Objetivo Estratégico C.5. Aumentar los recursos y supervisar el seguimiento de la salud de las mujeres.

Medidas que han de adoptarse

110. Medidas que han de adoptar los gobiernos a todos los niveles, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres y de jóvenes:

a) Aumentar las asignaciones presupuestarias para la atención primaria de la salud y los servicios sociales, con suficiente apoyo a nivel secundario y terciario, prestar especial atención a la salud reproductiva y sexual de las muchachas y las mujeres; y dar prioridad a los programas de salud en las zonas rurales y en las zonas urbanas pobres;
b) Elaborar planteamientos innovadores para la financiación de los servicios de salud mediante la promoción de la participación de la comunidad y la financiación local; aumentar, cuando sea necesario, las consignaciones presupuestarias para los centros de salud de las comunidades y los programas y servicios basados en la comunidad que se ocupan de necesidades en materia de Salud específicas de las mujeres;
c) Establecer servicios de salud que incorporen las cuestiones relacionadas con el género en la labor de promover sobre la base de la comunidad, la participación y la autoayuda, así como programas de salud preventiva formulados especialmente;
d) Establecer objetivos y plazos, cuando convenga, para mejorar la salud de las mujeres y para planificar, aplicar, supervisar y evaluar los programas, sobre la base de evaluaciones de la repercusión en materia de Género utilizando datos cualitativos y cuantitativos desglosados por sexo, edad, otros criterios demográficos establecidos, y variables socioeconómicas;
e) Establecer, cuando convenga, mecanismos ministeriales e interministeriales para supervisar la aplicación de las reformas de las políticas y los programas de salud de las mujeres y establecer cuando proceda, s de coordinación a alto nivel en los organismos nacionales de planificación responsables de la supervisión para garantizar que en todos los organismos y los programas gubernamentales competentes se dé la debida importancia a las preocupaciones sobre la salud de la mujer.

111. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las Naciones Unidas y sus organismos especializados, las instituciones financieras internacionales, los donantes bilaterales y el sector privado, según convenga:

a) Formular políticas favorables a la inversión en la salud de la mujer y cuando convenga, aumentar los créditos para estas inversiones;
b) Proporcionar asistencia material, financiera y logística adecuada a las organizaciones no gubernamentales de jóvenes para fortalecerlas y permitirles ocuparse de las preocupaciones relativas a los jóvenes en la esfera de la salud con inclusión de la salud sexual y reproductiva;

c) Dar mayor prioridad a la salud de la mujer y establecer mecanismos para coordinar y aplicar los objetivos de la salud de la Plataforma de Acción y los acuerdos internacionales que sean pertinentes para garantizar el progreso.

D. La Violencia contra la Mujer

112. La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto. Desde la Conferencia de Nairobi se ha ampliado considerablemente el conocimiento de las causas, las consecuencias y el alcance de esa violencia, así como las medidas encaminadas a ponerle fin. En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima.

113. La expresión "violencia contra la mujer" se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. Por consiguiente, la violencia contra la mujer puede tener, entre otras, las siguientes formas:

a) La violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación;

b) La violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, la trata de mujeres y la prostitución forzada;

c) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.

114. Entre otros actos de violencia contra la mujer cabe señalar las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados.

115. Los actos de violencia contra la mujer también incluyen la esterilización forzada y el aborto forzado, la utilización coercitiva o forzada de anticonceptivos, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo.

116. Algunos grupos de mujeres, como las que pertenecen a grupos minoritarios, las indígenas, las refugiadas, las mujeres que emigran, incluidas las trabajadoras migratorias, las mujeres pobres que viven en comunidades rurales o distantes, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o cárceles, las niñas, las mujeres con discapacidades, las mujeres de edad, las mujeres desplazadas, las mujeres repatriadas, las mujeres pobres y las mujeres en situaciones de conflicto armado, ocupación extranjera, guerras de agresión, guerras civiles y terrorismo, incluida la toma de rehenes, son también particularmente vulnerables a la violencia.

117. Los actos o las amenazas de violencia ya se trate de los actos que ocurren en el hogar o en la comunidad o de los actos perpetrados o tolerados por el Estado, infunden miedo e inseguridad en la vida de las mujeres e impiden lograr la igualdad, el desarrollo y la paz. El miedo a la violencia, incluido el hostigamiento, es un obstáculo constante para la movilidad de la mujer, que limita su acceso a actividades y recursos básicos. La violencia contra la mujer tiene costos sociales, sanitarios y económicos elevados para el individuo y la sociedad. La violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre. En muchos casos, la violencia contra las mujeres y las niñas ocurre en la familia o en el hogar, donde a menudo se tolera la violencia. El abandono, el abuso físico y sexual y la violación de las niñas y las mujeres por miembros de la familia y otros habitantes de la casa, así como los casos de abusos cometidos por el marido u otros familiares, no suelen denunciarse, por lo que son difíciles de detectar. Aun cuando se denuncien, a menudo sucede que no se protege a las víctimas ni se castiga a los agresores.

118. La violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la

interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo. La violencia contra la mujer a lo largo de su ciclo vital dimana esencialmente de pautas culturales, en particular de los efectos perjudiciales de algunas prácticas tradicionales o consuetudinarias y de todos los actos de extremismo relacionados con la raza, el sexo, el idioma o la religión que perpetúan la condición inferior que se asigna a la mujer en la familia, el lugar de trabajo, la comunidad y la sociedad. La violencia contra la mujer se ve agravada por presiones sociales, como la vergüenza de denunciar ciertos actos; la falta de acceso de la mujer a información, asistencia letrada o protección jurídica; la falta de leyes que prohíban efectivamente la violencia contra la mujer; el hecho de que no se reformen las leyes vigentes; el hecho de que las autoridades públicas no pongan el suficiente empeño en difundir y hacer cumplir las leyes vigentes; y la falta de medios educacionales y de otro tipo para combatir las causas y consecuencias de la violencia. Las imágenes de violencia contra la mujer que aparecen en los medios de difusión, en particular las representaciones de la violación o la esclavitud sexual, así como la utilización de mujeres y niñas como objetos sexuales, y la pornografía, son factores que contribuyen a que se perpetúe esa violencia, que perjudica a la comunidad en general, y en particular a los niños y los jóvenes.

119. La adopción de un enfoque integral y multidisciplinario que permita abordar la complicada tarea de crear familias, comunidades y Estados libres de la violencia contra la mujer es no sólo una necesidad, sino una posibilidad real. La igualdad, la colaboración entre mujeres y hombres y el respeto de la dignidad humana deben permear todos los estadios del proceso de socialización. Los sistemas educacionales deberían promover el respeto propio, el respeto mutuo y la cooperación entre mujeres y hombres.

120. La falta de suficientes estadísticas y datos desglosados por sexo sobre el alcance de la violencia dificulta la elaboración de programas y la vigilancia de los cambios. La documentación e investigación insuficientes de la violencia doméstica, el hostigamiento sexual y la violencia contra las mujeres y niñas, en privado y en público, incluso el lugar de trabajo, obstaculizan los esfuerzos encaminados a preparar estrategias concretas de intervención. La experiencia obtenida en varios países demuestra que es posible movilizar a mujeres y hombres a fin de superar la violencia en todas sus formas, y que pueden adoptarse medidas públicas eficaces para hacer frente tanto a las causas como a las consecuencias de la violencia. Son aliados necesarios para el cambio los grupos de hombres que se movilizan contra la violencia basada en el género.

121. Las mujeres pueden ser vulnerables a los actos de violencia perpetrados por personas que ocupan puestos de autoridad tanto en situaciones de conflicto como en otras situaciones. La capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como los funcionarios de la policía y de las cárceles y las fuerzas de seguridad.

122. La eliminación efectiva de la trata de mujeres y niñas para el comercio sexual es un problema internacional urgente. Es preciso examinar y fortalecer la aplicación del Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949, así como otros instrumentos pertinentes.[20] El empleo de mujeres en redes internacionales de prostitución y trata de personas se ha convertido en una de las principales actividades de la delincuencia organizada internacional. Se invita a la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, que ha considerado esas actividades como otra causa de la violación de los derechos humanos y las libertades de mujeres y niñas, a que, conforme a su mandato, aborde como cuestión urgente el tema de la trata internacional de personas para el comercio sexual, así como los temas de la prostitución forzada, la violación, el abuso sexual y el turismo sexual. Las mujeres y las niñas que son víctimas de ese comercio internacional corren mayores riesgos de encontrarse en situaciones violentas, así como de quedar embarazadas contra su voluntad y de contraer enfermedades de transmisión sexual, incluida la infección con el VIH/SIDA.

123. Cuando aborden cuestiones relacionadas con la violencia contra la mujer, los gobiernos y otras entidades deberán propiciar la integración activa y visible de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se puedan analizar las consecuencias para la mujer y el hombre antes de adoptar decisiones.

Objetivo Estratégico D.1. Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.

Medidas que han de adoptarse

124. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Condenar la violencia contra la mujer y abstenerse de invocar ninguna costumbre, tradición o consideración de carácter religioso para eludir las

20 Resolución 317 (IV) de la Asamblea General.

obligaciones con respecto a su eliminación que figuran en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;

b) No cometer actos de violencia contra la mujer y tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar y, de conformidad con las leyes nacionales en vigor, castigar los actos de violencia contra la mujer, ya hayan sido cometidos por el Estado o por particulares;

c) Introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad;

d) Adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores;

e) Trabajar activamente para ratificar o aplicar todas las normas e instrumentos internacionales relacionados con la violencia contra la mujer, incluidos los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos,[21] el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos13, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales13 y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;[22]

f) Aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, teniendo en cuenta la recomendación general 19, aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 11o período de sesiones;[23]

g) Promover la integración activa y visible de una perspectiva basada en el género en todas las políticas y programas en materia de Violencia Contra la Mujer; alentar vigorosamente, respaldar y aplicar las medidas y los programas destinados a desarrollar los conocimientos y propiciar la comprensión de las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer entre los responsables de la aplicación de esas políticas, como los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, los miembros de la policía y los

21 Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

22 Resolución 39/46 de la Asamblea General.

23 Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/47/38), Cáp. I.

asistentes sociales, el personal médico y el personal judicial, así como entre las personas que se dedican a actividades relacionadas con las minorías, los migrantes y los refugiados, y establecer estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la prescindencia del género en las leyes o en las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales;

h) Ofrecer a las mujeres víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales y, según con lo previsto en las leyes nacionales, a soluciones justas y eficaces para reparar el daño de que han sido objeto, e informarles acerca de su derecho a obtener compensación a través de esos mecanismos;

i) Aprobar y aplicar leyes contra los responsables de prácticas y actos de violencia contra la mujer, como la mutilación genital femenina, el feticidio femenino, la selección prenatal del sexo y la violencia relacionada con la dote, y respaldar con determinación los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y locales por eliminar esas prácticas;

j) Formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra la mujer;

k) Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de la mujer y el hombre, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas al hombre y la mujer;

l) Crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias;

m) Garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la violencia contra la mujer;

n) Instaurar, mejorar o promover, según resulte apropiado, así como financiar la formación de personal judicial, letrado, médico, social, pedagógico y de policía e inmigración para evitar los abusos de poder que dan pie a la violencia contra la mujer, y sensibilizar a esas personas en cuanto a la naturaleza de los actos y las amenazas de violencia basados en la diferenciación de género, para conseguir que las mujeres víctimas reciban un trato justo;

o) Promulgar nuevas leyes cuando sea necesario y reforzar las vigentes en que se prevean penas para los miembros de la policía o de las fuerzas de seguridad

o cualquier otro agente del Estado que cometa actos de violencia contra la mujer en el desempeño de sus funciones; revisar las leyes vigentes y adoptar medidas eficaces contra los responsables de esos actos de violencia;

p) Asignar recursos suficientes en el presupuesto del Estado y movilizar recursos locales para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer, incluso recursos para la aplicación de planes de acción a todos los niveles apropiados;

q) Incluir, en los informes presentados de conformidad con los instrumentos pertinentes de derechos humanos de las Naciones Unidas, información sobre la violencia contra la mujer y sobre las medidas adoptadas para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;

r) Cooperar con la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer en el cumplimiento de su mandato y proporcionarle toda la información solicitada; colaborar también con otros responsables en la materia, como el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias, y arbitrarias en todo lo que atañe a la violencia contra la mujer;

s) Recomendar a la Comisión de Derechos Humanos que renueve el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer cuando llegue a su fin en 1997 y, de ser necesario, que lo actualice y lo refuerce.

125. Medidas que han de adoptar los gobiernos, incluidos los gobiernos locales, las organizaciones populares, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de enseñanza, los sectores público y privado, en particular las empresas, y los medios de información, según proceda:

a) Establecer centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia y prestarles servicios médicos, psicológicos y de asesoramiento, así como asesoramiento letrado a título gratuito o de bajo costo, cuando sea necesario, además de la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes;

b) Establecer servicios lingüística y culturalmente accesibles para las mujeres y niñas inmigrantes, incluidas las trabajadoras migratorias, que sean víctimas de la violencia en razón de su sexo;

c) Reconocer la vulnerabilidad frente a la violencia y a otras formas de maltrato de las inmigrantes, incluidas las trabajadoras migratorias, cuya condición

jurídica en el país de acogida depende de empleadores que pueden explotar su situación;

d) Apoyar las iniciativas de las organizaciones femeninas y de las organizaciones no gubernamentales de todo el mundo encaminadas a despertar la conciencia sobre el problema de la violencia contra la mujer y contribuir a su eliminación;

e) Organizar, apoyar y financiar campañas de educación y capacitación de las comunidades encaminadas a despertar la conciencia de que la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y alentar en las comunidades locales el empleo de métodos tradicionales e innovadores apropiados de resolución de conflictos que tengan en cuenta el género;

f) Reconocer, apoyar y promover el papel fundamental que desempeñan las instituciones intermedias, como los centros de atención primaria de salud, los centros de planificación de la familia, los servicios de salud que existen en las escuelas, los servicios de protección de madres y recién nacidos, los centros para familias de inmigrantes y otros similares en materia de Información y Educación relativas a los malos tratos;

g) Organizar y financiar campañas de información y programas de educación y capacitación a fin de sensibilizar a las niñas y los varones, a las mujeres y los hombres, acerca de los efectos personales y sociales negativos de la violencia en la familia, la comunidad y la sociedad; enseñarles a comunicarse sin violencia; y fomentar la instrucción de las víctimas y de las víctimas potenciales de modo que puedan protegerse y proteger a otros de esas formas de violencia;

h) Difundir información sobre la asistencia de que disponen las mujeres y las familias que son víctimas de la violencia;

i) Proporcionar, financiar y promover servicios de asesoramiento y rehabilitación para los autores de actos de violencia y promover el estudio de las posibilidades de realizar nuevas actividades de asesoramiento y rehabilitación para prevenir nuevos casos de violencia;

j) Despertar la conciencia acerca de la responsabilidad de los medios de comunicación de promover imágenes no estereotipadas de mujeres y hombres y de eliminar los patrones de conducta generadores de violencia que en ellos se presentan, así como alentar a los responsables del contenido del material que se difunde a que establezcan directrices y códigos de conducta profesionales; y despertar también la conciencia sobre la importante función de los medios de información en lo tocante a informar y educar a la población acerca de las causas y los efectos de la violencia contra la mujer y a estimular el debate público sobre el tema.

126. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los sindicatos, las organizaciones populares y juveniles y las organizaciones no gubernamentales, según proceda:

a) Desarrollar programas y procedimientos tendientes a eliminar el hostigamiento sexual y otras formas de violencia contra la mujer de todas las instituciones de enseñanza, lugares de trabajo y demás ámbitos;

b) Desarrollar programas y procedimientos encaminados a educar y a despertar la conciencia sobre los actos de violencia contra la mujer que constituyen delito y violan sus derechos humanos;

c) Desarrollar programas de asesoramiento, rehabilitación y apoyo para niñas, adolescentes y jóvenes que hayan sido o sean objeto de relaciones abusivas, en particular las que viven en hogares o instituciones en que exista esa clase de relaciones;

d) Adoptar medidas especiales para eliminar la violencia contra las mujeres, en particular las especialmente vulnerables, como las jóvenes, las refugiadas, las desplazadas interna y externamente, las que sufren discapacidad y las trabajadoras migratorias, entre ellas medidas encaminadas a hacer cumplir la legislación vigente y a elaborar, según proceda, nueva legislación para las trabajadoras migratorias tanto en los países de origen como en los de acogida.

127. Medidas que ha de adoptar el Secretario General de las Naciones Unidas:

Prestar a la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer toda la asistencia necesaria, en particular el personal y los recursos indispensables para desempeñar todas sus funciones, especialmente para llevar a cabo y supervisar misiones, ya sea en forma independiente o conjuntamente con otros relatores especiales y grupos de trabajo, y la ayuda necesaria para que pueda celebrar consultas periódicas con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y con todos los órganos establecidos en virtud de tratados.

128. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales:

Alentar la difusión y aplicación de las directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la protección de las refugiadas y la prevención y atención de los casos de violencia sexual contra los refugiados.

OBJETIVO ESTRATÉGICO D.2. Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

129. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones regionales, las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, los institutos de investigación, las organizaciones femeninas y juveniles y las organizaciones no gubernamentales, según corresponda:

a) Promover la investigación, recoger datos y elaborar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos;
b) Difundir ampliamente los resultados de los estudios e investigaciones;
c) Apoyar e iniciar investigaciones sobre las consecuencias de los actos de violencia, por ejemplo las violaciones, para las mujeres y las niñas, y publicar la información y las estadísticas resultantes;
d) Alentar a los medios de información a que examinen las consecuencias de los estereotipos basados en el género, incluidos los que se perpetúan en los avisos comerciales que promueven la violencia y las desigualdades basadas en el género, así como también la manera en que se transmiten durante el ciclo vital, y a que adopten medidas para eliminar esas imágenes negativas con miras a promover una sociedad sin violencia.

OBJETIVO ESTRATÉGICO D.3. Eliminar la trata de mujeres y a prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

130. Medidas que han de adoptar los gobiernos de los países de origen, tránsito y destino y las organizaciones regionales e internacionales, según proceda:

a) Examinar la posibilidad de ratificar y dar cumplimiento a los convenios internacionales relativos a la trata de personas y a la esclavitud;
b) Adoptar medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales, incluidos los factores externos, que promueven la trata de mujeres y niñas para fines de

prostitución y otras formas de sexo comercializado, los matrimonios forzados y el trabajo forzado, con el objeto de eliminar la trata de mujeres, entre ellas las encaminadas a fortalecer la legislación vigente, con miras a proteger mejor los derechos de las mujeres y las niñas y a castigar a los autores por la vía penal y civil;

c) Intensificar la cooperación y las medidas concertadas de todas las autoridades e instituciones pertinentes con miras a desmantelar las redes nacionales, regionales e internacionales de traficantes;

d) Asignar recursos a la formulación de programas amplios encaminados a sanar y rehabilitar en la sociedad a las víctimas de la trata de mujeres, entre ellos los de formación profesional, asistencia letrada y atención de salud confidencial, y adoptar medidas de cooperación con las organizaciones no gubernamentales para la atención social, médica y psicológica de las víctimas;

e) Elaborar programas y políticas de educación y capacitación y examinar la posibilidad de promulgar legislación encaminada a impedir el turismo y el tráfico sexuales, haciendo particular hincapié en la protección de las jóvenes y los niños.

E. La Mujer y los Conflictos Armados

131. Un entorno que mantenga la paz mundial y promueva y proteja los derechos humanos, la democracia y el arreglo pacífico de las controversias, de conformidad con los principios de la abstención de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política y del respeto a la soberanía, enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, constituye un importante factor para el adelanto de la mujer. La paz está indisolublemente unida a la igualdad entre las mujeres y los hombres y al desarrollo. Los conflictos armados y de otra índole, el terrorismo y la toma de rehenes subsisten en muchas partes del mundo; la agresión, la ocupación extranjera, y los conflictos étnicos y de otra naturaleza son una realidad que afecta constantemente a las mujeres y a los hombres en prácticamente todas las regiones. Siguen produciéndose en diferentes partes del mundo violaciones abiertas y sistemáticas y situaciones que constituyen graves obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos. Tales violaciones y obstáculos incluyen, además de la tortura y de los tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, todas las formas de racismo y de discriminación racial, la ocupación y la dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos,

sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra las mujeres y la inobservancia de la ley. A veces se desconoce sistemáticamente el derecho internacional humanitario, como tal, que prohíbe los ataques contra las poblaciones civiles, y frecuentemente se violan los derechos humanos en relación con situaciones de conflicto armado que afectan a la población civil, especialmente las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado son violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente en forma de genocidio, la depuración étnica como estrategia bélica y sus consecuencias, la violación, incluyendo la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra, que dan lugar a éxodos en masa de refugiados y de personas desplazadas, constituyen prácticas abominables que son condenadas enérgicamente y a las que hay que poner fin inmediatamente, al tiempo que hay que castigar a los perpetradores de tales crímenes. Algunas de esas situaciones de conflicto armado tienen su origen en la conquista o la colonización de un país por otro y en la perpetuación de esa situación colonial mediante la represión estatal y militar.

132. En el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales de 1977[24] se establece que las mujeres serán especialmente amparadas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra los tratos humillantes y degradantes, contra la violación, contra el forzamiento a la prostitución y contra todo atentado a su pudor. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se señala además que "las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y del derecho humanitario internacionales"[25]. Todas las violaciones de este tipo, incluyendo en particular el asesinato, la violación, incluyendo la violación sistemática, la esclavitud sexual y el embarazo forzado, exigen una respuesta particularmente eficaz. Continúan ocurriendo en diferentes partes del mundo situaciones y violaciones evidentes y sistemáticas que constituyen graves obstáculos al pleno goce de los derechos humanos. Esas violaciones y obstáculos comprenden, así como la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes o la detención sumaria y arbitraria, todas las formas de racismo, discriminación

24 Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 75, No. 973, pág. 287.
25 Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos..., Cáp. III, Secc. II, párr. 38.

racial, xenofobia, denegaciones de los derechos económicos, sociales y culturales e intolerancia religiosa.

133. Las violaciones de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado y de ocupación militar son violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales enunciados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales. Siguen cometiéndose violaciones abiertas de los derechos humanos y aplicándose políticas de depuración étnica en las zonas asoladas por la guerra y ocupadas. Esas prácticas han dado lugar, entre otras cosas, a corrientes masivas de refugiados y de otras personas desplazadas, que necesitan la protección internacional, así como de personas internamente desplazadas, la mayoría de las cuales son mujeres, muchachas adolescentes y niños. Las víctimas civiles, en su mayor parte mujeres y niños, con frecuencia son más numerosas que las bajas producidas entre los combatientes. Además, las mujeres con frecuencia atienden a los combatientes heridos y, como consecuencia del conflicto, encuentran inesperadamente que han pasado a ser el único progenitor y la única encargada del hogar y de los parientes ancianos.

134. En un mundo de constante inestabilidad y violencia, hay que aplicar con urgencia métodos de cooperación para lograr la paz y la seguridad. La igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad. Aunque las mujeres han comenzado a desempeñar una función importante en la solución de conflictos, en el mantenimiento de la paz y en los mecanismos de defensa y de relaciones exteriores, siguen estando insuficientemente representadas en los niveles de adopción de decisiones. Para que las mujeres desempeñen en pie de igualdad una función en la tarea de lograr y mantener la paz, deben alcanzar responsabilidades políticas y económicas y estar representadas debidamente en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones.

135. Aunque hay comunidades enteras que sufren las consecuencias de los conflictos armados y del terrorismo, las mujeres y las niñas se ven particularmente afectadas a causa de su condición en la sociedad y de su sexo. Las partes en los conflictos a menudo violan a las mujeres con impunidad, utilizando a veces la violación sistemática como táctica de guerra y de terrorismo. Los efectos de la violencia contra

la mujer y de la violación de los derechos humanos de la mujer en tales situaciones son experimentados por mujeres de todas las edades, que sufren desplazamientos, pérdida del hogar y de los bienes, pérdida o desaparición involuntaria de parientes cercanos, pobreza y separación y desintegración de la familia y que son víctimas de actos de asesinato, terrorismo, torturas, desapariciones involuntarias, esclavitud sexual, violaciones, abusos sexuales y embarazos forzados en situaciones de conflicto armado, especialmente como resultado de políticas de depuración étnica y otras formas de violencia nuevas e incipientes. Ello se ve agravado por las traumáticas consecuencias de carácter social, económico y psicológico causadas por los conflictos armados y la ocupación y dominación extranjeras, consecuencias que se sufren durante toda la vida.

136. Las mujeres y los niños constituyen el 80% de los millones de refugiados y otras personas desplazadas del mundo, incluidos los desplazados internos. Se ven amenazados con la privación de sus propiedades, bienes y servicios y de su derecho de regresar a su hogar de origen, así como con la violencia y la inseguridad. Habría que prestar especial atención a la violencia sexual contra las mujeres y las niñas desarraigadas, que se emplea como método de persecución en campañas sistemáticas de terror e intimidación, y al hecho de que se obligue a los miembros de un determinado grupo étnico, cultural o religioso a huir abandonando sus hogares. Las mujeres también pueden verse obligadas a huir a causa de un miedo bien fundado de sufrir persecuciones por las razones enumeradas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, incluida la persecución en forma de violencia sexual u otros tipos de persecución basados en el género, y siguen siendo vulnerables a la violencia y la explotación durante su huida, en los países de asilo y de reasentamiento, así como durante y después de la repatriación. Con frecuencia, en algunos países de asilo las mujeres encuentran dificultades para que se las reconozca como refugiadas cuando invocan motivos basados en ese tipo de persecución.

137. Las mujeres refugiadas, desplazadas y migrantes en la mayoría de los casos muestran fortaleza, resistencia y habilidad y pueden contribuir en forma positiva en los países de reasentamiento o al regresar a su país de origen. Es necesario que participen debidamente en las decisiones que las afectan.

138. Muchas organizaciones no gubernamentales de mujeres han pedido que se reduzcan los gastos militares en todo el mundo, así como el comercio, el tráfico y la proliferación de armas a nivel internacional. Las personas más afectadas por los

conflictos y los gastos militares excesivos son las que viven en la pobreza, que se ven privadas de servicios básicos debido a la falta de inversión en dichos servicios. Las mujeres pobres, especialmente las mujeres de las zonas rurales, también sufren los efectos de la utilización de armas que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Hay más de 100 millones de minas terrestres contra personal diseminadas en 64 países. Es preciso resolver las repercusiones negativas que tienen para el desarrollo los gastos militares excesivos, el comercio de armas y las inversiones para la producción y adquisición de armas. Al mismo tiempo, el mantenimiento de la seguridad y la paz nacionales es un importante factor para el crecimiento económico y el desarrollo y para la potenciación de la mujer.

139. Durante los conflictos armados y la destrucción de las comunidades, la función de las mujeres es decisiva. Ellas procuran conservar el orden social en medio de los conflictos armados y de otra índole. Las mujeres aportan una contribución importante, aunque con frecuencia no reconocida, como educadoras en pro de la paz tanto en sus familias como en sus sociedades.

140. Para conseguir una paz duradera es imprescindible impartir, desde temprana edad, una educación que promueva una cultura de paz en que se defienda la justicia y la tolerancia para todas las naciones y los pueblos. Esa educación debe incluir elementos de solución de conflictos, mediación, disminución de prejuicios y respeto por la diversidad.

141. Al encarar los conflictos armados o de otra índole, debería fomentarse un criterio activo y visible de incorporar en todas las políticas y programas una perspectiva de género, de manera que antes de adoptar una decisión se analicen los efectos sobre la mujer y el hombre respectivamente.

Objetivo Estratégico E.1. Incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o bajo ocupación extranjera.

Medidas que han de adoptarse

142. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las instituciones intergubernamentales internacionales y regionales:

a) Promover la participación de la mujer en condiciones de igualdad y la igualdad de oportunidades para la participación de la mujer en todos los foros y actividades en pro de la paz a todos los niveles, en particular al nivel de adopción de decisiones, incluso en la Secretaría de las Naciones Unidas, teniendo debidamente en cuenta la distribución geográfica equitativa de conformidad con el Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas;
b) Integrar una perspectiva de género en la solución de los conflictos armados o de otra índole y la ocupación extranjera y procurar lograr un equilibrio de género al proponer o promover candidatos para ocupar puestos judiciales y de otra índole en todos los organismos internacionales pertinentes como los Tribunales Internacionales de las Naciones Unidas para la antigua Yugoslavia y para Rwanda, la Corte Internacional de Justicia y otras instituciones relacionadas con el arreglo pacífico de controversias;
c) Hacer que estos órganos puedan tratar debidamente las cuestiones relacionadas con el género impartiendo la formación apropiada a los fiscales, a los magistrados y a otros funcionarios que se ocupan de los casos relativos a violaciones, embarazos forzados en situaciones de conflicto armado, atentados al pudor y otras formas de violencia contra la mujer en los conflictos armados, incluyendo el terrorismo, e integrar una perspectiva de género en su labor.

Objetivo Estratégico E.2. Reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos.

Medidas que han de adoptarse

143. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Aumentar y hacer más rápida, atendiendo a las consideraciones relativas a la seguridad nacional, la conversión de recursos militares e industrias conexas a objetivos de desarrollo y de paz;
b) Explorar medios innovadores de generar nuevos recursos financieros públicos y privados, entre otras cosas, mediante la reducción adecuada de los gastos militares excesivos, inclusive los gastos militares y el comercio de armamentos en el plano mundial, y las inversiones para la producción y adquisición de armas, teniendo en cuenta las exigencias de la seguridad nacional, para permitir la posible asignación de fondos adicionales al desarrollo social y económico, en particular para el adelanto de la mujer;
c) Adoptar medidas para investigar y castigar a los miembros de la policía, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y otras fuerzas que realicen

actos de violencia contra las mujeres, violaciones del derecho internacional humanitario y violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado;

d) Aunque es necesario reconocer las necesidades legítimas de la defensa nacional, también hay que reconocer y abordar los peligros que para la sociedad representan los conflictos armados, los efectos negativos de los gastos militares excesivos, el comercio de armamentos, sobre todo de armamentos particularmente nocivos o de efectos indiscriminados, y las inversiones excesivas para la producción y adquisición de armas; de modo análogo, debe reconocerse la necesidad de luchar contra el tráfico ilícito de armas, la violencia, la delincuencia, la producción, la utilización y el tráfico ilícitos de drogas y el tráfico de mujeres y niños;

e) Reconociendo que el uso indiscriminado de minas terrestres antipersonal afecta especialmente a las mujeres y los niños:

i) Comprometerse a tratar activamente de ratificar, si no lo han hecho todavía, la Convención de las Naciones Unidas de 1981 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, especialmente el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II),[26] con miras a que su ratificación sea universal para el año 2000;

ii) Comprometerse a considerar seriamente la posibilidad de fortalecer la Convención a fin de promover una reducción de las víctimas y el sufrimiento intenso causado a la población civil por el uso indiscriminado de minas terrestres;

iii) Comprometerse a promover la asistencia para la remoción de minas, especialmente facilitando el intercambio de información, la transferencia de tecnología y la promoción de la investigación científica en relación con los medios para la remoción de minas;

iv) En el marco de las Naciones Unidas, comprometerse a apoyar los esfuerzos por coordinar un programa de asistencia para la remoción de minas que constituya una respuesta común sin discriminación innecesaria;

v) Adoptar en la fecha más próxima posible, si no lo han hecho ya, una moratoria de la exportación de minas terrestres antipersonal, incluso a

26 Véase Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme, vol. 5: 1980 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.81.IX.4), apéndice VII.

entidades no gubernamentales, observando con satisfacción que muchos Estados ya han declarado moratorias de la exportación, transferencia o la venta de dichas minas;

vi) Comprometerse a seguir alentando los esfuerzos internacionales encaminados a resolver los problemas causados por las minas terrestres antipersonal, con miras a su eliminación total, reconociendo que los Estados podrán avanzar con mayor eficacia hacia el logro de ese objetivo a medida que se desarrollen otras opciones viables y humanas;

f) Reconociendo la destacada función que las mujeres han desempeñado en el movimiento pro paz:

i) Trabajar activamente hacia el desarme general y completo bajo un control internacional estricto y efectivo;

ii) Apoyar las negociaciones sobre la conclusión, sin demora, de un tratado universal de prohibición completa de los ensayos nucleares que sea multilateral y efectivamente verificable y que contribuya al desarme nuclear y a la prevención de la proliferación de las armas nucleares en todos sus aspectos;

iii) En tanto entra en vigor un tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, proceder con la máxima prudencia en lo que se refiere a tales ensayos.

Objetivo Estratégico E.3. Promover formas no violentas de solución de conflictos y reducir la incidencia de las violaciones de los derechos humanos en las situaciones de conflicto.

Medidas que han de adoptarse

144. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Examinar la posibilidad de ratificar los instrumentos internacionales que contengan disposiciones relativas a la protección de las mujeres y los niños en los conflictos armados, o de adherirse a esos instrumentos, inclusive el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)24;

b) Respetar plenamente en los conflictos armados las normas del derecho internacional humanitario y adoptar todas las medidas necesarias para proteger

a las mujeres y los niños, en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de agresión con carácter sexual;

c) Reforzar la función de la mujer y garantizar una representación paritaria de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones en las instituciones nacionales e internacionales que puedan formular o incluir la formulación de políticas con respecto a cuestiones relativas al mantenimiento de la paz, la diplomacia preventiva y las actividades conexas y en todas las etapas de los procesos de mediación y las negociaciones de paz; tomando nota de las recomendaciones concretas formuladas por el Secretario General en su plan de acción estratégico para el mejoramiento de la condición de la mujer en la Secretaría (1995-2000) (A/49/587, Secc. IV).

145. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y regionales:

a) Reafirmar el derecho a la libre determinación de todos los pueblos, en particular de los pueblos bajo dominación colonial u otra forma de dominación extranjera u ocupación extranjera, y la importancia de la realización efectiva de ese derecho, según se enuncia, entre otras cosas, en la Declaración y Programa de Acción de Viena 2, aprobados por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos;

b) Alentar la diplomacia, la negociación y el arreglo pacífico de las controversias, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en particular los párrafos 3 y 4 del Artículo 2;

c) Instar a que se identifique y condene la práctica sistemática de la violación y otras formas de tratos inhumanos y degradantes utilizados contra las mujeres como instrumento deliberado de guerra y de depuración étnica, y adoptar medidas para asegurar que se proporcione asistencia a las víctimas de esos abusos para su rehabilitación física y mental;

d) Reafirmar que la violación en el curso de un conflicto armado constituye un crimen de guerra y, en ciertas circunstancias, puede considerarse un crimen de lesa humanidad y un acto de genocidio según se define en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio;[27] y adoptar todas las medidas necesarias para proteger a las mujeres y a los niños contra esos actos y fortalecer los mecanismos para investigar y castigar a todos los responsables y procesar a los perpetradores;

27 Resolución 260 A (III) de la Asamblea General.

e) Aplicar y reforzar las normas enunciadas en los instrumentos internacionales humanitarios y los instrumentos internacionales de derechos humanos para evitar todos los actos de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado y en conflictos de otra índole; realizar investigaciones completas de todos los actos de violencia cometidos contra las mujeres durante las guerras, incluidas las violaciones, en particular las violaciones sistemáticas, la prostitución forzada y otras formas de agresiones deshonestas, y la esclavitud sexual; enjuiciar a todos los criminales responsables de los crímenes de guerra contra las mujeres y proporcionar compensación plena a las mujeres víctimas;
f) Instar a la comunidad internacional a que condene todas las formas y manifestaciones de terrorismo y adopte medidas contra él;
g) Tener en cuenta los problemas relacionados con el género al elaborar programas de formación para todo el personal sobre derecho internacional humanitario y derechos humanos y recomendar que se dé ese tipo de formación a quienes participan en operaciones de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en particular con objeto de prevenir la violencia contra la mujer;
h) Desalentar la adopción y abstenerse de toda medida unilateral contraria al derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas que impidan que se alcance plenamente el desarrollo económico y social de las poblaciones de los países afectados, en particular las mujeres y los niños, que dañe su bienestar y cree obstáculos para el pleno disfrute de sus derechos humanos, incluyendo el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, la atención médica y los servicios sociales necesarios. La Cuarta Conferencia reafirma que los alimentos y las medicinas no deben utilizarse como instrumento de presión política;
i) Adoptar medidas de conformidad con el derecho internacional con miras a aliviar las repercusiones negativas para las mujeres y los niños de las sanciones económicas.

Objetivo Estratégico E.4. Promover la contribución de la mujer al logro de una cultura de paz.

Medidas que han de adoptarse

146. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las instituciones intergubernamentales internacionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales:

a) Promover la solución pacífica de los conflictos y la paz, la reconciliación y la tolerancia mediante la educación, la capacitación, la acción comunitaria y los programas de intercambio de jóvenes, en particular de mujeres;
b) Alentar la realización de investigaciones sobre la paz en que participen mujeres para examinar las repercusiones sobre las mujeres y los niños de los conflictos armados y el carácter y la contribución de la participación de las mujeres en los movimientos de paz nacionales, regionales e internacionales; realizar investigaciones e individualizar mecanismos innovadores para limitar la violencia y solucionar los conflictos, a fin de difundirlos entre el público y para su utilización por mujeres y hombres;
c) Realizar y difundir investigaciones sobre los efectos físicos, psicológicos, económicos y sociales sobre las mujeres, especialmente las jóvenes y las niñas, de los conflictos armados, con miras a elaborar políticas y programas para solucionar las consecuencias de esos conflictos;
d) Examinar la posibilidad de crear programas educativos para niñas y niños a fin de fomentar una cultura de paz centrada en la solución de conflictos por medios no violentos y en la promoción de la tolerancia.

Objetivo Estratégico E.5. Proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las desplazadas internamente.

Medidas que han de adoptarse

147. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras instituciones encargadas de proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las mujeres desplazadas internamente, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa Mundial de Alimentos, según proceda:

a) Adoptar medidas para asegurar que las mujeres participen plenamente en la planificación, diseño, aplicación, supervisión y evaluación de todos los proyectos y programas a corto y largo plazo que proporcionan asistencia a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las mujeres desplazadas internamente, e inclusive en la gestión de los campamentos de refugiados y de los recursos para los refugiados; asegurar que las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas tengan acceso directo a los servicios proporcionados;

b) Ofrecer protección y asistencia adecuadas a las mujeres y niños internamente desplazados y encontrar soluciones para las causas fundamentales de su desplazamiento a fin de poder evitarlo y, cuando proceda, facilitar su regreso o reasentamiento;
c) Adoptar medidas para proteger la seguridad y la integridad física de las refugiadas, otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y las mujeres desplazadas internamente durante su desplazamiento y a su regreso a sus comunidades de origen, inclusive mediante programas de rehabilitación; adoptar medidas eficaces para proteger de la violencia a las mujeres refugiadas o desplazadas; realizar una investigación imparcial y exhaustiva de las violaciones de esa índole y enjuiciar a los responsables;
d) Adoptar todas las medidas necesarias, con el pleno respeto y la observancia estricta del principio de la no devolución de refugiados, para garantizar el derecho de las mujeres refugiadas y desplazadas a regresar voluntariamente a sus lugares de origen en condiciones de seguridad y dignidad, así como su derecho a la protección después del regreso;
e) Adoptar medidas, en el plano nacional y con la cooperación internacional cuando proceda, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas para encontrar soluciones duraderas a los problemas de las mujeres desplazadas internamente, inclusive haciendo efectivo su derecho a regresar voluntariamente en condiciones de seguridad a sus hogares de origen;
f) Asegurar que la comunidad internacional y sus organizaciones internacionales proporcionen recursos financieros y de otra índole para el socorro de emergencia y asistencia de otro tipo a largo plazo, teniendo en cuenta las necesidades, recursos y posibilidades concretas de las mujeres refugiadas, otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y las mujeres desplazadas internamente; al proporcionar protección y asistencia deberán adoptarse todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres y las jóvenes a fin de garantizar la igualdad de acceso apropiado y suficientes alimentos, agua y vivienda, educación, servicios sociales y de atención de la salud, inclusive de la salud reproductiva, y atención y servicios de maternidad encaminados a luchar contra las enfermedades tropicales;
g) Facilitar la disponibilidad de material docente, en el idioma apropiado –también en las situaciones de emergencia– a fin de reducir al mínimo la interrupción de la enseñanza entre los niños refugiados y desplazados;
h) Aplicar normas internacionales para garantizar la igualdad de acceso y la igualdad de trato de mujeres y hombres en lo que respecta a los proce-

dimientos de determinación del estatuto de refugiado y concesión de asilo, incluido el pleno respeto y la observancia estricta del principio de no devolución por medio, entre otras cosas, de la adaptación de las normas nacionales de inmigración a los instrumentos internacionales pertinentes, y considerar la posibilidad de reconocer como refugiadas a las mujeres cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada se base en un miedo bien fundado de sufrir persecuciones por las razones enumeradas en la Convención de 1951[28] y el Protocolo de 1967[29] sobre el Estatuto de los Refugiados incluida la persecución en forma de violencia sexual u otros tipos de persecución relacionados con el género y facilitar el acceso a funcionarios especialmente capacitados, especialmente funcionarias, para entrevistar a las mujeres cuando se trate de experiencias delicadas o dolorosas, como la agresión sexual;

i) Apoyar y promover los esfuerzos de los Estados dirigidos a desarrollar criterios y directrices sobre las respuestas a la persecución dirigida específicamente a las mujeres, mediante el intercambio de información sobre las iniciativas de los Estados para formular tales criterios y directrices y la supervisión a fin de lograr su aplicación justa y consecuente;

j) Promover la autosuficiencia de las mujeres refugiadas, otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y las mujeres internamente desplazadas y ofrecer programas para las mujeres, en particular las jóvenes, de formación de liderazgo y adopción de decisiones en las comunidades de refugiados y repatriados;

k) Lograr que se protejan los derechos humanos de las refugiadas y las mujeres desplazadas y que éstas conozcan esos derechos; garantizar el reconocimiento de la importancia vital de la reunificación de las familias;

l) Ofrecer, según resulte apropiado, a las mujeres reconocidas como refugiadas programas de formación profesional, incluyendo en esos programas la enseñanza de idiomas, la capacitación para el establecimiento de empresas en pequeña escala, la planificación de la familia y la asistencia a las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer, incluso la rehabilitación de las víctimas de la tortura y de los traumas. Los gobiernos y otros donantes deberían contribuir adecuadamente a los programas de asistencia para las mujeres refugiadas, otras mujeres desplazadas que necesiten protección internacional y las mujeres desplazadas internamente, especialmente teniendo

28 Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 189, No. 2545.
29 29 Ibíd., vol. 606, No. 8791.

en cuenta los efectos que tiene sobre los países de asilo el aumento de las necesidades de la atención a grandes cantidades de refugiados y la necesidad de aumentar la base de donantes y de que la carga pueda repartirse más ampliamente;

m) Aumentar la conciencia del público sobre la contribución que aportan las mujeres refugiadas a los países de reasentamiento; promover el entendimiento de sus derechos humanos y de sus necesidades y capacidades y fomentar el entendimiento y la aceptación mutuos por medio de programas educacionales que promuevan la concordia entre las culturas y las razas;

n) Proporcionar servicios básicos y de apoyo a las mujeres desplazadas de sus lugares de origen a consecuencia del terrorismo, la violencia, el tráfico de drogas en otras razones relacionadas con situaciones de violencia;

o) Desarrollar la conciencia de los derechos humanos de las mujeres y proporcionar, cuando resulte apropiado, enseñanza y capacitación en materia de Derechos Humanos al personal militar y policial que actúa en zonas de los conflictos armados y en zonas donde hay refugiados.

148. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Difundir y aplicar las Directrices del ACNUR sobre la protección de las mujeres refugiadas y las directrices sobre la evaluación y el cuidado de las víctimas de traumas y violencia, o elaborar directrices análogas, en estrecha cooperación con las mujeres refugiadas y en todos los sectores de los programas para refugiados;

b) Proteger a las mujeres y a los niños que emigran como miembros de una familia del abuso o la denegación de sus derechos humanos por parte de los patrocinadores y examinar la posibilidad de prorrogar su estancia en caso de que se disuelva la relación familiar, dentro de los límites de la legislación nacional.

Objetivo Estratégico E.6. Proporcionar asistencia a las mujeres de las colonias.

Medidas que han de adoptarse

149. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales:

a) Apoyar y promover la aplicación del derecho de todos los pueblos a la libre determinación enunciado en la Declaración y el Programa de Acción de

Viena, entre otros instrumentos, proporcionando programas especiales para dirigentes y programas de formación en adopción de decisiones;

b) Aumentar la conciencia pública, según proceda, por conducto de los medios de comunicación social, la educación a todos los niveles y programas especiales destinados a lograr un mejor entendimiento de la situación de la mujer en las colonias y en los territorios no autónomos.

F. La Mujer y la Economía

150. El grado de acceso de la mujer y el hombre a las estructuras económicas de sus sociedades y sus respectivas oportunidades de ejercer poder en ellas son considerablemente diferentes. En la mayor parte del mundo es escasa o nula la presencia de mujeres en los niveles de adopción de decisiones económicas, incluida la formulación de políticas financieras, monetarias, comerciales y de otra índole, así como los sistemas fiscales y los regímenes salariales. Dado que a menudo esas políticas determinan la forma en que las mujeres y los hombres deciden, entre otras cosas, cómo dividirán su tiempo entre el trabajo remunerado y el no remunerado en el marco de esas políticas, la evolución real de esas estructuras y políticas económicas incide directamente en el acceso de la mujer y el hombre a los recursos económicos, en su poder económico y, por ende, en su situación recíproca en el plano individual y familiar, así como en la sociedad en su conjunto.

151. En muchas regiones, la participación de la mujer en el trabajo remunerado en el último decenio ha aumentado notablemente y se ha transformado tanto en el mercado laboral estructurado como en el no estructurado. Aunque siguen trabajando en los sectores agrícola y pesquero, las mujeres han comenzado a participar cada vez más en las microempresas y empresas de pequeña y mediana escala y, en algunas regiones, han adquirido más preponderancia en el sector no estructurado, cada vez de mayor envergadura. Debido, entre otras cosas, a una situación económica difícil y a la falta de poder de negociación proveniente de la desigualdad basada en el género, muchas mujeres se han visto obligadas a aceptar salarios bajos y condiciones de trabajo deficientes, por lo que frecuentemente se las ha preferido a los hombres. En cambio, un número cada vez mayor de mujeres se ha incorporado en la fuerza de trabajo por su propia elección, al cobrar una mayor conciencia de sus derechos y al hacerlos valer. Tras incorporarse a la fuerza de trabajo, algunas han logrado promociones y mejores salarios y condiciones de trabajo. No obstante, las mujeres se han visto particularmente afectadas por la situación económica y por el proceso de reestructuración, que han impuesto cambios en la naturaleza del empleo y, en algunos

casos, provocado la eliminación de puestos de trabajo, incluso para las profesionales y las trabajadoras especializadas. Además, muchas mujeres han ingresado en el sector no estructurado a falta de otras oportunidades. La participación de la mujer y las consideraciones de género todavía están ausentes en gran medida, pero debería integrarse, en el proceso de elaboración de políticas de las instituciones multilaterales que definen las condiciones y, en cooperación con los gobiernos, establecen las metas de los programas de ajuste estructural y de los préstamos y las subvenciones.

152. La discriminación en los sistemas de educación y capacitación, así como en las prácticas de contratación, remuneración, ascenso y movilidad horizontal, las condiciones de trabajo inflexibles, la falta de acceso a los recursos productivos, la distribución inadecuada de las tareas familiares, junto con la falta o insuficiencia de servicios tales como los de guardería siguen restringiendo el empleo así como las oportunidades económicas, profesionales y de otra índole y la movilidad de las mujeres, aumentan los problemas relacionados con su participación en las actividades económicas. Además, hay obstáculos psicológicos que dificultan la participación de la mujer en la formulación de políticas económicas y en algunas regiones, restringen el acceso de las mujeres y las niñas a la educación y la capacitación para la gestión económica.

153. La participación de la mujer en la fuerza laboral sigue aumentando; en casi todas partes ha aumentado el trabajo de la mujer fuera del hogar, aunque no se ha aligerado en consecuencia su carga de trabajo no remunerado en el hogar y en la comunidad. Los ingresos que aporta la mujer son cada vez más necesarios en hogares de todo tipo. En algunas regiones han aumentado las actividades empresariales y otras actividades autónomas de la mujer, en particular en el sector no estructurado. En muchos países son mujeres la mayoría de los trabajadores empleados en condiciones especiales, a saber, las personas que trabajan en forma temporal, eventual, las que tienen varios empleos a jornada parcial, los trabajadores por contrata y los que trabajan en su propio domicilio.

154. Las trabajadoras migratorias, entre ellas las trabajadoras domésticas, contribuyen con sus remesas a la economía del país de donde provienen y también contribuyen a la economía del país donde trabajan mediante su participación en la fuerza de trabajo. Sin embargo, las mujeres que migran padecen en el país a donde van un alto nivel de desempleo en comparación con los trabajadores migratorios y los hombres que migran.

155. A causa de la poca atención que se ha prestado a los análisis de género, a menudo se pasan por alto la contribución y los intereses de la mujer en las estructuras económicas, tales como los mercados y las instituciones financieras, los mercados laborales, la economía como disciplina académica, la infraestructura económica y social, los sistemas fiscales y de seguridad social, así como en la familia y en el hogar. En consecuencia, es posible que muchas políticas y programas sigan contribuyendo a la desigualdad entre la mujer y el hombre. En los casos en que se ha avanzado en la integración de perspectivas de género, también ha aumentado la eficacia de los programas y las políticas.

156. Aunque muchas mujeres han mejorado su situación en las estructuras económicas, la mayor parte, sobre todo las que tropiezan con impedimentos adicionales, siguen sin poder alcanzar la autonomía económica y medios de vida sostenibles para ellas y las personas a su cargo. Las mujeres suelen realizar actividades económicas de diversa índole en forma combinada, desde el trabajo asalariado y las actividades agrícolas y pesqueras de subsistencia hasta las actividades del sector no estructurado. No obstante, las barreras jurídicas y consuetudinarias que impiden la propiedad o el acceso a la tierra, los recursos naturales, el capital, el crédito, la tecnología y otros medios de producción, así como las diferencias salariales, contribuyen a obstaculizar el progreso económico de la mujer. La mujer contribuye al desarrollo no sólo mediante su trabajo remunerado sino también mediante una importante labor no remunerada. Por otra parte, la mujer participa en la producción de bienes y servicios para el mercado y el consumo de los hogares, en la agricultura, la producción de alimentos o las empresas familiares. Aunque ha sido incluida en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas y, por consiguiente, en las normas internacionales de las estadísticas del trabajo, esta labor no remunerada, en particular la relacionada con la agricultura, sigue siendo a menudo subvalorada y no se registra debidamente. Por otra parte, la mujer sigue realizando también la mayor parte de la labor doméstica y de la labor comunitaria no remunerada, como el cuidado de los niños y de las personas de más edad, la preparación de alimentos para la familia, la protección del medio ambiente y la prestación de asistencia voluntaria a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Esta labor no se suele medir en términos cuantitativos y no se valora en las cuentas nacionales. La contribución de la mujer al desarrollo se ve seriamente subestimada y, por consiguiente, su reconocimiento social es limitado. La plena visibilidad del tipo, el alcance y la distribución de esta labor no remunerada contribuirá también a que se compartan mejor las responsabilidades.

157. Aunque se han creado algunas nuevas oportunidades de empleo para las mujeres como consecuencia de la internacionalización de la economía, también han surgido tendencias que han agravado las desigualdades entre las mujeres y los hombres. Al mismo tiempo, la internacionalización incluida la integración económica, puede crear presiones sobre la situación del empleo de la mujer para adaptarse a las nuevas circunstancias y para buscar nuevas fuentes de empleo a medida que cambian las modalidades del comercio. Es preciso realizar nuevos análisis de los efectos de la internacionalización en la situación económica de la mujer.

158. Esas tendencias se han caracterizado por los salarios bajos, poca o ninguna protección de las normas laborales, deficientes condiciones de trabajo particularmente con respecto a la seguridad y la salud ocupacional de la mujer, bajos niveles de especialización profesional y la falta de seguridad social y seguridad en el empleo, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. El desempleo de la mujer es un problema grave que va en aumento en muchos países y sectores. Las trabajadoras jóvenes del sector no estructurado y el sector rural y las trabajadoras migrantes siguen siendo las categorías menos protegidas por la legislación laboral y las leyes de inmigración. Las mujeres, particularmente las que son jefas del hogar con niños pequeños, tienen escasas oportunidades de empleo debido, entre otras cosas, a que las condiciones de trabajo no son flexibles y a que los hombres y la sociedad no comparten lo suficiente las responsabilidades familiares.

159. En los países que están sufriendo una transformación política, económica y social fundamental, los conocimientos de la mujer, si se utilizaran mejor, podrían hacer una importante contribución a la vida económica de los países respectivos. Se debería ampliar y apoyar aún más esa contribución, y aprovechar mejor las potencialidades de la mujer.

160. La falta de empleos en el sector privado y las reducciones de servicios públicos y de los puestos correspondientes han afectado de manera desproporcionada a la mujer. En algunos países, las mujeres se hacen cargo de un mayor volumen de trabajo no remunerado, como el cuidado de los niños, de los enfermos o de los ancianos, compensando así la pérdida de los ingresos familiares, sobre todo cuando no se dispone de servicios públicos. En muchos casos, en las estrategias de creación de empleo no se ha prestado suficiente atención a ocupaciones y sectores en que han predominado las mujeres; tampoco se ha promovido como es debido el acceso de la mujer a ocupaciones y sectores en que tradicionalmente han predominado los hombres.

161. Muchas de las mujeres que tienen un trabajo remunerado tropiezan con obstáculos que les impiden realizar su potencial. Si bien cada vez es más frecuente que haya algunas mujeres en los niveles administrativos inferiores, a menudo la discriminación psicológica impide que sigan ascendiendo. La experiencia del hostigamiento sexual es una afrenta a la dignidad de la trabajadora e impide a las mujeres efectuar una contribución acorde con sus capacidades. La inexistencia de un entorno de trabajo propicio para la familia, incluida la falta de servicios de guardería infantil apropiados y asequibles y los horarios de trabajo poco flexibles, impiden además a las mujeres realizar su pleno potencial.

162. En el sector privado, tanto en las empresas transnacionales como en las nacionales, las mujeres están ausentes en gran medida de los niveles ejecutivos y de gestión, lo cual denota que las políticas y prácticas de contratación y ascenso son discriminatorias. El entorno laboral desfavorable, así como el número limitado de oportunidades de empleo disponibles, han llevado a muchas mujeres a buscar otras opciones. Cada vez hay más mujeres empleadas por cuenta propia y propietarias y administradoras de microempresas o de empresas pequeñas y medianas. La expansión del sector no estructurado en muchos países, y de la empresa autónoma e independiente se debe en gran parte a las mujeres, cuyas iniciativas y prácticas tradicionales, de colaboración y de autoayuda en los sectores productivo y mercantil representan un recurso económico fundamental. Mediante el acceso al capital y su control, el crédito y otros recursos, la tecnología y la capacitación, las mujeres pueden aumentar la producción, la comercialización y los ingresos para el desarrollo sostenible.

163. Habida cuenta de que la continuación de las desigualdades coexiste con progresos tangibles, es necesario replantear las políticas de empleo a fin de incluir en ellas una perspectiva de género y señalar una gama más amplia de oportunidades, así como hacer frente a las posibles consecuencias negativas para la mujer de las actuales estructuras de trabajo y empleo. Para lograr la plena igualdad entre la mujer y el hombre en su contribución a la economía, se requieren esfuerzos decididos para que se reconozca y aprecie por igual la influencia que el trabajo, la experiencia, los conocimientos y los valores tanto de la mujer como del hombre, tienen en la sociedad.

164. Al tratar la cuestión del potencial económico y la independencia económica de la mujer, los gobiernos y otros interesados deberían fomentar una política activa y evidente que consista en lograr que en todas las políticas y programas de carácter general se incorpore una perspectiva de género de manera que antes de adoptar

decisiones, se analicen los efectos que han de tener tanto para la mujer como para el hombre.

OBJETIVO ESTRATÉGICO F.1. Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

165. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor;
b) Aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo, en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y el ascenso, en la concesión de prestaciones laborales y de seguridad social y en las condiciones de trabajo;
c) Adoptar medidas apropiadas para tener en cuenta el papel y las funciones reproductivas de la mujer y eliminar las prácticas discriminatorias de los empleadores, tales como no contratar o despedir a mujeres debido al embarazo o la lactancia materna, o exigir pruebas de utilización de anticonceptivos, y adoptar medidas eficaces para garantizar que las mujeres embarazadas, las mujeres con licencia de maternidad o las mujeres que se reintegran al mercado laboral después de tener hijos no sufran discriminación alguna.
d) Elaborar mecanismos y tomar medidas positivas que permitan a la mujer participar plenamente y en condiciones de igualdad en la formulación de políticas y en la definición de estructuras por medio de organizaciones como los ministerios de hacienda y comercio, las comisiones económicas nacionales, los institutos de investigación económica y otros organismos fundamentales, así como mediante su participación en los órganos internacionales pertinentes;
e) Emprender reformas legislativas y administrativas que otorguen a la mujer iguales derechos que los hombres a los recursos económicos, incluso a la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, al crédito, a la herencia, a los recursos naturales y a la tecnología nueva apropiada;
f) Revisar los sistemas nacionales de impuestos sobre la renta y de impuestos sobre la herencia y los sistemas de seguridad social con objeto de eliminar cualquier posible discriminación contra la mujer;

g) Tratar de llegar a un conocimiento más completo en materia de Trabajo y empleo, entre otras cosas, mediante actividades para medir y comprender mejor el tipo, el alcance y la distribución del trabajo no remunerado, particularmente el trabajo de cuidar de los familiares a cargo y el trabajo no remunerado realizado para las empresas o explotaciones agrícolas familiares, y estimular el intercambio y la difusión de información sobre los estudios y la experiencia en esta materia, inclusive la formulación de métodos para determinar su valor en términos cuantitativos que permitan eventualmente la posibilidad de reflejar dicho valor en cuentas que puedan producirse por separado, aunque de manera coherente con las cuentas nacionales básicas;
h) Revisar y reformar las leyes que regulen el funcionamiento de las instituciones financieras a fin de que éstas presten servicios a las mujeres en las mismas condiciones que se aplican a los hombres.
i) Facilitar, a los niveles apropiados, que los procesos presupuestarios sean más abiertos y transparentes.
j) Revisar y aplicar políticas nacionales que apoyen los mecanismos nacionales de ahorro, crédito y préstamo para la mujer.
k) Lograr que las políticas nacionales relacionadas con los acuerdos comerciales internacionales y regionales no tengan efectos perjudiciales para las actividades económicas nuevas y tradicionales de la mujer.
l) Velar por que todas las empresas, incluidas las empresas transnacionales, cumplan las leyes y códigos nacionales, las normas de seguridad social, los acuerdos, instrumentos y convenios internacionales vigentes, incluidos los relativos al medio ambiente, y otras leyes pertinentes;
m) Modificar las políticas de empleo a fin de facilitar la reestructuración de los regímenes laborales de manera que promuevan la posibilidad de compartir las responsabilidades familiares;
n) Establecer mecanismos y otros foros que permitan a las empresarias y a las trabajadoras contribuir a la formulación de las políticas y programas que estén elaborando los ministerios económicos y las instituciones financieras;
o) Promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen la igualdad de oportunidades, adoptar medidas positivas y asegurar su cumplimiento en los sectores público y privado por distintos medios;
p) Utilizar en la formulación de las políticas macroeconómicas y microeconómicas y sociales el análisis de género a fin de vigilar las repercusiones de género y modificar las políticas en los casos en que esas repercusiones sean perjudiciales;

q) Fomentar políticas y medidas que tengan en cuenta el género a fin de crear las condiciones para que la mujer pueda participar en un pie de igualdad con el hombre en los campos técnico, administrativo y empresarial;
r) Reformar las leyes o aplicar políticas nacionales en apoyo del establecimiento de una legislación laboral que garantice la protección de todas las trabajadoras, incluidas las prácticas de trabajo seguras, el derecho a organizarse y el acceso a la justicia.

Objetivo Estratégico F.2. Facilitar el acceso de la mujer, en condiciones de igualdad, a los recursos, el empleo, los mercados y el comercio.

Medidas que han de adoptarse

166. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Fomentar y respaldar el trabajo por cuenta propia de la mujer y la creación de pequeñas empresas y fortalecer el acceso de las mujeres al crédito y al capital en condiciones apropiadas e iguales a las que se conceden a los hombres mediante la promoción de instituciones dedicadas a fomentar la capacidad empresarial de la mujer, incluidos, según proceda, planes de crédito mutuo y no tradicional, así como nuevos tipos de relaciones con instituciones financieras;
b) Fortalecer la concesión de iniciativas por el Estado, en su carácter de empleador, para crear una política de oportunidades iguales para las mujeres y los hombres;
c) Mejorar, a nivel nacional y local, el potencial de generación de ingresos de las mujeres de las zonas rurales facilitando la igualdad de acceso y el control de los recursos productivos, la tierra, el crédito, el capital, los derechos de propiedad, los programas de desarrollo y las estructuras cooperativas;
d) Fomentar y fortalecer las microempresas, las nuevas empresas pequeñas, las empresas cooperativas, la ampliación de los mercados y otras oportunidades de empleo y, según proceda, facilitar la transición del sector no estructurado al sector estructurado, particularmente en las zonas rurales;
e) Crear y modificar programas que reconozcan y fortalezcan el papel decisivo de la mujer en la seguridad alimentaria y proporcionar a las productoras remuneradas y no remuneradas, especialmente a las que se dedican a actividades de producción de alimentos, como la agricultura, la pesca y la acuicultura así como a las empresas urbanas, igualdad de acceso a tecnologías apropiadas, transporte, servicios de extensión, comercialización y facilidades de crédito a nivel local y comunitario;

f) Crear mecanismos apropiados y fomentar instituciones intersectoriales que permitan a las cooperativas de mujeres aumentar al máximo su acceso a los servicios necesarios;
g) g) Incrementar la proporción de mujeres entre el personal de los servicios de extensión y otros servicios gubernamentales que proporcionan asistencia técnica o administran programas económicos;
h) Revisar, reformular si conviene y aplicar políticas, incluso en el ámbito de la legislación relativa a las empresas, el comercio y los contratos, y de los reglamentos gubernamentales a fin de asegurar que no existan discriminaciones contra las empresas pequeñas y medianas de propiedad de mujeres en las zonas rurales y urbanas;
i) Proporcionar análisis, asesoramiento y coordinación respecto de políticas que integren las necesidades y los intereses de las mujeres empleadas, las trabajadoras por cuenta propia y las empresarias en las políticas, los programas y los presupuestos sectoriales e interministeriales;
j) Procurar lograr la igualdad de acceso de las mujeres a una capacitación laboral eficaz, al readiestramiento, el asesoramiento y los servicios de colocación que no se limiten a las esferas de empleo tradicionales;
k) Eliminar los obstáculos de política y reglamentación con que tropiezan las mujeres en los programas sociales y de desarrollo que desalientan la iniciativa privada e individual;
l) Salvaguardar y promover el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, inclusive la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la libertad de asociación y el derecho a organizarse y a concertar contratos colectivos; establecer la igualdad de remuneración para la mujer y el hombre por trabajo de igual valor y la no discriminación en el empleo, respetando plenamente los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en el caso de los Estados partes en esos convenios y teniendo en cuenta los principios en que se fundan esos convenios en el caso de los países que no son Estados partes en ellos, a fin de lograr un crecimiento económico sostenido y un desarrollo sostenible de carácter genuino.

167. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los bancos centrales y los bancos nacionales de desarrollo, así como las instituciones bancarias privadas, según proceda:

a) Aumentar la participación de la mujer, incluidas las mujeres empresarias, en juntas consultivas y otros foros para que las empresarias de todos los sectores y sus organizaciones puedan contribuir a la formulación y el examen de las

políticas y los programas que elaboren los ministerios de economía y las instituciones bancarias;

b) Movilizar al sector bancario para que conceda más préstamos y la refinanciación mediante incentivos y la formación de intermediarios que se ocupen de las necesidades de las mujeres empresarias y productoras en las zonas rurales y urbanas, y para que incluya a las mujeres en sus órganos directivos y en la planificación y la adopción de decisiones;

c) Estructurar servicios que queden al alcance de las mujeres de las zonas rurales y urbanas que participan en microempresas y empresas pequeñas y medianas, prestando especial atención a las mujeres jóvenes, a las mujeres de bajos ingresos, a las que pertenezcan a minorías étnicas y raciales, y a las mujeres indígenas, que carezcan de acceso al capital y a los bienes; y ampliar el acceso de la mujer a los mercados financieros seleccionando y alentando reformas financieras en la supervisión y la reglamentación que respalden los esfuerzos directos e indirectos de las instituciones financieras para atender mejor las necesidades de crédito y otras necesidades financieras de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas de propiedad de mujeres;

d) Asegurar que las prioridades de la mujer se incluyan en los programas de inversiones públicas para la infraestructura económica, como el agua y el saneamiento, la electrificación y la conservación de energía, el transporte y la construcción de caminos, fomentar una mayor participación de las mujeres beneficiarias en las etapas de planificación y ejecución de proyectos para asegurar el acceso a los empleos y los contratos.

168. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales:

a) Prestar especial atención a las necesidades de la mujer al difundir información sobre los mercados, el comercio y los recursos e impartir capacitación adecuada en esas esferas;

b) Alentar estrategias de desarrollo económico de la comunidad que se basen en asociaciones entre los gobiernos, y alentar a los miembros del sector privado a que creen empleos y se ocupen de la situación social de las personas, las familias y las comunidades.

169. Medidas que han de adoptar los proveedores de financiación multilaterales, los bancos de desarrollo regionales y los organismos de financiación bilaterales y privados, en los planos internacional, regional y subregional:

a) Examinar, reformular, cuando proceda, y ejecutar políticas, programas y proyectos para procurar que una mayor proporción de recursos quede a disposición de las mujeres en las zonas rurales y apartadas;
b) Elaborar disposiciones flexibles de financiación para financiar instituciones intermediarias que estén orientadas a las actividades económicas de la mujer, y fomentar la autosuficiencia y el aumento de la capacidad y rentabilidad de las empresas económicas de propiedad de mujeres;
c) Elaborar estrategias para consolidar y ampliar su asistencia al sector de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, a fin de ampliar las oportunidades de participación plena de la mujer y para obrar de consuno a fin de coordinar y afianzar la eficacia de ese sector, aprovechando la experiencia y los recursos financieros de sus propias organizaciones, al igual que los de los organismos bilaterales, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales.

170. Medidas que han de adoptar las organizaciones internacionales, multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo:

Prestar apoyo, mediante el suministro de capital o de recursos, a las instituciones financieras que atienden a las mujeres empresarias y productoras de bajos ingresos que administran empresas pequeñas y microempresas en los sectores estructurado y no estructurado.

171. Medidas que han de adoptar los gobiernos o las instituciones financieras multilaterales:

Examinar las reglas y los procedimientos de las instituciones financieras nacionales e internacionales del sector estructurado que constituyen un obstáculo para repetir el prototipo del Banco Grameen, que proporciona servicios de crédito a las mujeres rurales.

172. Medidas que han de adoptar las organizaciones internacionales:

Prestar apoyo adecuado a los programas y proyectos destinados a fomentar actividades empresariales sostenibles y productivas entre las mujeres, en especial las que se encuentran en situación desventajosa.

OBJETIVO ESTRATÉGICO F.3. Proporcionar servicios comerciales, capacitación y acceso a los mercados, información y tecnología, particularmente a las mujeres de bajos ingresos.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

173. Medidas que han de adoptar los gobiernos [en cooperación con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado:

a) Proporcionar infraestructura pública para asegurar la igualdad de acceso a los mercados para los empresarios de ambos sexos;
b) Elaborar programas que proporcionen capacitación y readiestramiento a las mujeres, especialmente en nuevas tecnologías y servicios asequibles en gestión de empresas, desarrollo de productos, financiación, control de la producción y la calidad, comercialización y aspectos jurídicos de la actividad comercial;
c) Proporcionar programas de divulgación para informar a las mujeres de bajos ingresos y a las mujeres pobres, especialmente en las zonas rurales y apartadas, de las oportunidades de acceso a los mercados y las tecnologías, y prestar asistencia para aprovechar dichas oportunidades;
d) Crear servicios de apoyo no discriminatorios para las empresas de propiedad de mujeres, incluidos fondos de inversión, y tener especialmente en cuenta a las mujeres, sobre todo las de bajos ingresos, en los programas de promoción del comercio;
e) Difundir información sobre mujeres empresarias que hayan tenido éxito en actividades económicas tradicionales y no tradicionales y sobre la preparación necesaria para obtener ese éxito y facilitar la creación de redes y el intercambio de información;
f) Adoptar medidas para asegurar la igualdad de acceso de la mujer a la capacitación permanente en el lugar de trabajo, incluidas las mujeres desempleadas, las madres solteras, las mujeres que se reintegran al mercado laboral tras abandonar temporalmente el empleo por un período prolongado debido a responsabilidades familiares y otras causas, y las mujeres desplazadas por nuevas formas de producción o por reducciones del personal, y aumentar los incentivos a las empresas para que incrementen el número de centros de formación profesional y capacitación que capaciten a la mujer en esferas no tradicionales;
g) Prestar servicios de apoyo asequibles, como servicios de guardería de buena calidad, flexibles y asequibles, que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores de ambos sexos.

174. Medidas que han de adoptar las organizaciones empresariales locales, nacionales, regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales interesadas en las cuestiones relacionadas con la mujer:

Abogar en todos los niveles por la promoción y el apoyo de los negocios y las empresas de propiedad de mujeres, incluidas las del sector no estructurado, y por la igualdad de acceso de la mujer a los recursos productivos.

OBJETIVO ESTRATÉGICO F.4. Reforzar la capacidad económica y las redes comerciales de la mujer.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

175. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Adoptar políticas que alienten a las organizaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, fondos rotatorios de préstamo, cooperativas de ahorro y crédito, organizaciones populares, grupos femeninos de autoayuda y otros proyectos a fin de que presten servicios a las empresarias en las zonas rurales y urbanas;

b) Integrar una perspectiva de género en todas las políticas de reestructuración económica y ajuste estructural y elaborar programas para las mujeres que se vean afectadas por la reestructuración económica, incluidos los programas de ajuste estructural, y para mujeres que trabajan en el sector no estructurado;

c) Adoptar políticas para crear un entorno que propicie el establecimiento de grupos de autoayuda para la mujer, así como organizaciones y cooperativas de trabajadoras por medio de formas no convencionales de apoyo, y reconociendo el derecho a la libertad de asociación y el derecho a organizarse;

d) Prestar apoyo a los programas que mejoren la autosuficiencia de grupos especiales de mujeres, como las mujeres jóvenes, las mujeres con discapacidad, las mujeres ancianas y las mujeres que pertenezcan a minorías raciales y étnicas;

e) Fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer mediante la promoción de estudios de la mujer y la utilización de los resultados de los estudios e investigaciones sobre el género en todas las esferas, incluidas, las esferas económica, científica y tecnológica;

f) Prestar apoyo a las actividades económicas de las mujeres indígenas teniendo en cuenta sus conocimientos tradicionales, de manera de mejorar su situación y desarrollo;

g) Adoptar políticas que amplíen o mantengan la protección que prestan las leyes laborales y las disposiciones sobre bienestar social a las personas que realizan trabajo remunerado en el hogar;
h) Reconocer y alentar la contribución de las investigaciones efectuadas por las científicas y las tecnólogas;
i) Asegurar que las políticas y las reglamentaciones no discriminen contra las microempresas y las empresas pequeñas y medianas administradas por mujeres.

176. Medidas para los intermediarios financieros, los institutos nacionales de capacitación, las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de mujeres, las organizaciones profesionales y el sector privado, según proceda:

a) Impartir capacitación a los niveles nacional, regional e internacional en diversas materias técnicas, comerciales y financieras que permita a las mujeres, en especial a las jóvenes, participar en la formulación de políticas económicas en esos niveles;
b) Proporcionar servicios comerciales, incluso información sobre el comercio y la distribución, el desarrollo y la creación de nuevos productos, transferencia de tecnología y el control de calidad, a las empresas comerciales de propiedad de mujeres, incluso en los sectores de exportación de la economía;
c) Promover vínculos técnicos y comerciales y crear empresas mixtas entre empresarias en los planos nacional, regional e internacional para apoyar las iniciativas surgidas de la comunidad;
d) Fortalecer la participación de la mujer, incluso la mujer marginada, en cooperativas de producción y comercialización mediante la prestación de apoyo en materia de Comercialización y Financiación, especialmente en zonas rurales y apartadas;
e) Fomentar y fortalecer las microempresas de mujeres, las empresas pequeñas nuevas, las empresas cooperativas, los mercados ampliados y otras oportunidades de empleo y, cuando proceda, facilitar la transición del sector no estructurado al estructurado, en las zonas rurales y urbanas;
f) Invertir capital y crear carteras de inversión que financien empresas comerciales de propiedad de mujeres;
g) Prestar la debida atención a la prestación de asistencia técnica, servicios de asesoramiento, capacitación y readiestramiento a la mujer en relación con el ingreso a la economía de mercado;

h) Prestar apoyo a redes de crédito y empresas innovadoras, incluidos los sistemas de ahorro tradicionales;
i) Establecer redes para empresarias, incluso oportunidades para que las mujeres más experimentadas aconsejen a las menos experimentadas;
j) Alentar a las organizaciones comunitarias y a las autoridades públicas a crear fondos de préstamo para empresarias, aprovechando modelos de pequeñas cooperativas que hayan tenido éxito.

177. Medidas que ha de adoptar el sector privado, incluidas las empresas transnacionales y nacionales:
a) Adoptar políticas y establecer mecanismos para otorgar contratos sobre bases no discriminatorias;
b) Contratar mujeres para ocupar puestos directivos, de adopción de políticas y de gestión y proporcionarles programas de capacitación, todo ello en un pie de igualdad con los hombres;
c) Cumplir las leyes nacionales en materia de Trabajo, Medio Ambiente, Protección de los Consumidores, Salud y Seguridad, sobre todo las que afectan a la mujer.

Objetivo Estratégico F.5. Eliminar la segregación en el trabajo y todas las formas de discriminación en el empleo.

Medidas que han de adoptarse

178. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los empleadores, los empleados, los sindicatos y las organizaciones de mujeres:
a) Aplicar y hacer cumplir leyes y reglamentos y promover códigos de conducta que aseguren la aplicación en pie de igualdad de las Normas Internacionales del Trabajo, como el Convenio No. 100 relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor;
b) Promulgar y hacer cumplir las leyes e introducir medidas de aplicación, incluso mecanismos de recurso y el acceso a la justicia en caso de incumplimiento, a fin de prohibir la discriminación directa e indirecta por motivos de sexo, estado civil o situación familiar en relación con el acceso al empleo y las condiciones de empleo, con inclusión de la capacitación, los ascensos, la salud y la seguridad, y en relación con el despido y la seguridad social de los trabajadores, incluso la protección legal contra el hostigamiento sexual y racial;

c) Promulgar y hacer cumplir leyes y elaborar políticas aplicables en el lugar de trabajo contra la discriminación por motivo de género en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y los ascensos y en la concesión de las prestaciones de empleo y la seguridad social, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo discriminatorias y el hostigamiento sexual; se deben establecer mecanismos para revisar y vigilar periódicamente esas leyes;
d) Eliminar las prácticas discriminatorias utilizadas por los empleadores basadas en las funciones reproductivas de la mujer, incluida la denegación de empleo y el despido de mujeres debido al embarazo o la lactancia;
e) Elaborar y promover programas y servicios de empleo para las mujeres que ingresan por primera vez o se reincorporan al mercado de trabajo, especialmente las mujeres pobres de las zonas urbanas y rurales, las mujeres jóvenes y las mujeres que se hayan visto afectadas por programas de ajuste estructural;
f) Aplicar y supervisar programas de empleo equitativo y de acción positiva en los sectores público y privado para superar la discriminación sistémica contra las mujeres en el mercado de trabajo, en particular contra las mujeres con discapacidad y las mujeres de otros grupos desfavorecidos, en las esferas de la contratación, la retención y los ascensos, y la formación profesional de las mujeres en todos los sectores;
g) Eliminar la segregación en las ocupaciones, especialmente promoviendo una participación igual de la mujer en trabajos de alta especialización y en los puestos de dirección y mediante otras medidas, tales como el asesoramiento y la colocación, que promuevan las perspectivas de carrera y la movilidad ascendente en el mercado de trabajo, y estimulando la diversificación de las posibilidades ocupacionales de las mujeres y los hombres; alentar a las mujeres a realizar trabajos no tradicionales, especialmente en la esfera de la ciencia y la tecnología, y alentar a los hombres a buscar empleo en el sector social;
h) Reconocer que la negociación colectiva constituye un derecho y es un mecanismo importante para eliminar las desigualdades en la remuneración de las mujeres y mejorar las condiciones de trabajo;
i) Promover la elección de mujeres como dirigentes sindicales y asegurar que se garantice a las dirigentes sindicales la protección en el empleo y la seguridad física en el desempeño sus funciones;
j) Asegurar el acceso a los programas especiales que se elaboren para permitir a las mujeres con discapacidad obtener y mantener un puesto de trabajo

y asegurar su acceso a la enseñanza y a la formación a todos los niveles adecuados, de conformidad con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad;[30] modificar las condiciones de trabajo, en la medida de lo posible, a fin de adecuarlas a las necesidades de las mujeres con discapacidad, a las que se debe ofrecer protección legal contra la pérdida infundada del puesto de trabajo debido a su discapacidad;

k) Incrementar los esfuerzos por eliminar las diferencias entre la remuneración de las mujeres y de los hombres, adoptar medidas para aplicar el principio de la remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor mediante el mejoramiento de la legislación, incluido el cumplimiento de la legislación y las normas laborales internacionales, y promover los planes de evaluación de las funciones con criterios imparciales en cuanto al género;

l) Establecer o fortalecer los mecanismos de decisión judicial en materias relacionadas con la discriminación en la remuneración;

m) Fijar plazos para eliminar todas las formas de trabajo infantil que sean contrarias a las normas internacionalmente aceptadas y asegurar el pleno cumplimiento de las leyes vigentes al respecto y, cuando proceda, promulgar la legislación necesaria para aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño y las normas de la Organización Internacional del Trabajo a fin de proteger a los niños que trabajan, sobre todo los niños de la calle, mediante la provisión de servicios adecuados de salud y educación y otros servicios sociales;

n) Asegurar que en las estrategias para eliminar el trabajo infantil se aborden también, cuando proceda, las demandas excesivas que se hacen a algunas niñas en lo relativo a las labores no remuneradas en su propio hogar y en otros hogares;

o) Revisar, analizar y, según proceda, reformular las escalas de sueldos y salarios en las profesiones en que predominan las mujeres, como la enseñanza, la enfermería y la atención de los niños, con miras a mejorar su categoría y aumentar la remuneración conexa;

p) Facilitar el empleo productivo de las trabajadoras migrantes documentadas (incluidas las mujeres reconocidas como refugiadas con arreglo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951), mediante un mayor reconocimiento de la educación y de los títulos, diplomas y credenciales

30 Resolución 48/96 de la Asamblea General.

extranjeros y la adopción de un criterio integral en lo que respecta a la formación necesaria para incorporarse al mercado de trabajo, formación que debe incluir la enseñanza del idioma del país.

OBJETIVO ESTRATÉGICO F.6. Fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

179. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Adoptar políticas para asegurar la protección apropiada de las leyes laborales y los beneficios de la seguridad social a los empleos en jornada parcial y los empleos temporales, a los trabajadores estacionales y a los que trabajan en el hogar, para promover las perspectivas de carrera sobre la base de condiciones de trabajo que concilien las responsabilidades laborales con las familiares;

b) Asegurar que las mujeres y los hombres puedan decidir libremente y en un pie de igualdad si trabajan en jornada completa o jornada parcial, y examinar la posibilidad de proporcionar una protección adecuada a los trabajadores atípicos en lo relativo al acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la seguridad social;

c) Asegurar, mediante leyes, incentivos o estímulos que se den oportunidades adecuadas a las mujeres y los hombres para obtener licencias y prestaciones de maternidad o paternidad; promover que la distribución de las responsabilidades del hombre y la mujer respecto de la familia en pie de igualdad, incluso mediante leyes, incentivos o estímulos apropiados, y promover además que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras;

d) Elaborar políticas, entre otras cosas, en la esfera de la enseñanza, para modificar las aptitudes que refuerzan la división del trabajo sobre la base del género, con objeto de promover el concepto de las responsabilidades familiares compartidas en lo que respecta al trabajo doméstico, en particular en lo relativo a la atención de los niños y los ancianos;

e) Mejorar el desarrollo de tecnologías que faciliten el trabajo profesional, así como el trabajo doméstico, y promover el acceso a esas tecnologías, estimular la autosuficiencia y las actividades generadoras de ingresos, transformar dentro del proceso productivo los papeles establecidos en función del género y dar a las mujeres la posibilidad de cambiar los trabajos mal remunerados por otros mejores;

f) Examinar una serie de políticas y programas, incluso las leyes sobre seguridad social y los regímenes fiscales, de conformidad con las prioridades y las políticas nacionales, para determinar cómo promover la igualdad de género y la flexibilidad en el modo en que las personas dividen su tiempo entre la educación y la formación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo, descanso y esparcimiento socialmente útiles, y en el modo en que obtienen beneficios de esas actividades.

180. Medidas que han de adoptar, según proceda, los gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y las Naciones Unidas:

a) Adoptar, con la participación de los órganos gubernamentales y las asociaciones de empleadores y empleados pertinentes, medidas adecuadas para que las mujeres y los hombres puedan obtener licencias temporales, tener la posibilidad de transferir sus prestaciones laborales y su jubilación y hacer arreglos para modificar el horario de trabajo sin sacrificar sus perspectivas de perfeccionamiento profesional y de carrera;

b) Elaborar y suministrar programas educacionales mediante campañas innovadoras en los medios de información y programas de enseñanza a nivel escolar y comunitario a fin de promover la igualdad de género y la exclusión de los estereotipos basados en el género de los papeles que desempeñan las mujeres y los hombres dentro de la familia; proporcionar servicios e instalaciones de apoyo, como guarderías en el lugar de trabajo y horarios de trabajo flexibles;

c) Promulgar y aplicar leyes para luchar contra el acoso sexual y otras formas de hostigamiento en todos los lugares de trabajo.

G. La Mujer en el Ejercicio del Poder y la Adopción de Decisiones

181. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. La habilitación y autonomía de la mujer y el mejoramiento de su condición social, económica y política son fundamentales para el logro de un gobierno y una administración transparentes y responsables y del desarrollo sostenible en todas las esferas de la vida. Las relaciones de poder que impiden que las mujeres puedan vivir plenamente funcionan a muchos niveles de la sociedad, desde el más personal al más público. La consecución del objetivo de igualdad de participación de la mujer y el hombre en la adopción de

decisiones proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento. La igualdad en la adopción de decisiones políticas ejerce un poder de intercesión sin el cual es muy poco probable que resulte viable la integración real de la igualdad en la formulación de políticas gubernamentales. A ese respecto, la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.

182. A pesar de que en la mayoría de los países existe un movimiento generalizado de democratización, la mujer suele estar insuficientemente representada en casi todos los niveles de gobierno, sobre todo a nivel de los ministerios y otros órganos ejecutivos, y ha avanzado poco en el logro de poder político en los órganos legislativos o en lo que respecta al cumplimiento del objetivo aprobado por el Consejo Económico y Social de que para 1995 haya un 30% de mujeres en puestos directivos. A nivel mundial, sólo un 10% de los escaños de los órganos legislativos y un porcentaje inferior de los cargos ministeriales están ocupados por mujeres. De hecho, en algunos países, incluso en los que están experimentando cambios políticos, económicos y sociales fundamentales, ha disminuido significativamente el número de mujeres representadas en los órganos legislativos. Aunque las mujeres constituyen por lo menos la mitad del electorado de casi todos los países y han adquirido el derecho a votar y a desempeñar cargos públicos en casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la proporción de candidatas a cargos públicos es realmente muy baja. Las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos y estructuras gubernamentales siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer en la vida pública. Las actitudes y prácticas discriminatorias, las responsabilidades con respecto a la familia y la crianza de los hijos y el elevado costo que supone aspirar a cargos públicos y mantenerse en ellos son factores que pueden disuadir a las mujeres de ocupar puestos políticos. Las mujeres que ocupan puestos políticos y de adopción de decisiones en los gobiernos y los órganos legislativos contribuyen a redefinir las prioridades políticas al incluir en los programas de los gobiernos nuevos temas que atienden y responden a las preocupaciones en materia de Género, los valores y las experiencias de las mujeres y ofrecen nuevos puntos de vista sobre cuestiones políticas generales.

183. La mujer ha demostrado una considerable capacidad de liderazgo en organizaciones comunitarias y no oficiales, así como en cargos públicos. Sin embargo, los estereotipos sociales negativos en cuanto a las funciones de la mujer y el hombre, incluidos los estereotipos fomentados por los medios de difusión, refuerzan la tendencia a que las decisiones políticas sigan siendo predominantemente una función de los hombres. Asimismo, la escasa representación de la mujer en puestos directivos en el campo de las artes, la cultura, los deportes, los medios de comunicación, la educación, la religión y el derecho, ha impedido que la mujer pueda ejercer suficiente influencia en muchas instituciones clave.

184. Debido a su acceso limitado a las vías tradicionales de poder, como son los órganos de decisión de los partidos políticos, las organizaciones patronales y los sindicatos, la mujer ha conseguido acceder al poder a través de estructuras alternativas, particularmente en el sector de las organizaciones no gubernamentales. A través de las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base popular, las mujeres han podido dar expresión a sus intereses y preocupaciones e incluir las cuestiones relativas a la mujer en los programas nacionales, regionales e internacionales.

185. La desigualdad en el terreno público tiene muchas veces su raíz en las actitudes y prácticas discriminatorias y en el desequilibrio en las relaciones de poder entre la mujer y el hombre que existen en el seno de la familia, como se define en el párrafo 29 *supra*. La desigual división del trabajo y de las responsabilidades en los hogares, que tiene su origen en unas relaciones de poder también desiguales, limita las posibilidades que tiene la mujer de encontrar tiempo para adquirir los conocimientos necesarios para participar en la adopción de decisiones en foros públicos más amplios, y, por lo tanto, sus posibilidades de adquirirlos. Al repartirse más equitativamente esas responsabilidades entre la mujer y el hombre, no sólo se proporciona una mejor calidad de vida a las mujeres y a sus hijas, sino que también se les dan más oportunidades de configurar y elaborar políticas, prácticas y gastos públicos, de forma que sus intereses puedan ser reconocidos y tenidos en cuenta. Las redes y modalidades no oficiales de adopción de decisiones a nivel de las comunidades locales, que reflejan un espíritu predominantemente masculino, restringen la capacidad de la mujer de participar en pie de igualdad en la vida política, económica y social.

186. El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e

internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas. Los gobiernos, las empresas transnacionales y nacionales, los medios de comunicación de masas, los bancos, las instituciones académicas y científicas y las organizaciones regionales e internacionales, incluidas las del sistema de las Naciones Unidas, no aprovechan plenamente las aptitudes que tiene la mujer para la administración de alto nivel, la formulación de políticas, la diplomacia y la negociación.

187. La distribución equitativa del poder y de la adopción de decisiones en todos los niveles depende de que los gobiernos y otros agentes realicen análisis estadísticos de género e incorporen una perspectiva de género al proceso de formulación de políticas y de ejecución de programas. La igualdad en la adopción de decisiones es esencial para potenciar el papel de la mujer. En algunos países, la adopción de medidas positivas ha llevado a una representación de un 33,3% o más en los gobiernos locales y nacionales.

188. Las instituciones de estadística nacionales, regionales e internacionales no tienen todavía la capacidad necesaria para presentar las cuestiones relacionadas con la igualdad de trato de mujeres y hombres en las esferas económica y social. No se utilizan todavía suficientemente las bases de datos y las metodologías existentes en la importante esfera de la adopción de decisiones.

189. Al abordar la cuestión de la desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones a todos los niveles, los gobiernos y otros agentes deberían promover una política activa y visible de incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de que se adopten las decisiones se analicen sus efectos para la mujer y el hombre, respectivamente.

Objetivo Estratégico G.1. Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.

Medidas que han de adoptarse

190. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la

administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública;

b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres;

c) Proteger y promover la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en materia de Participación en actividades políticas y libertad de asociación, incluida su afiliación a partidos políticos y sindicatos;

d) Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas;

e) Vigilar y evaluar los progresos logrados en la representación de las mujeres mediante la reunión, el análisis y la difusión regular de datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres y los hombres en todos los niveles de los diversos puestos de adopción de decisiones en los sectores público y privado, y difundir anualmente datos sobre el número de mujeres y hombres empleados en diversos niveles en los gobiernos; garantizar que las mujeres y los hombres tengan igual acceso a toda la gama de nombramientos públicos y establecer, dentro de estructuras gubernamentales, mecanismos que permitan vigilar los progresos realizados en esa esfera;

f) Apoyar a las organizaciones no gubernamentales y los institutos de investigación que realicen estudios sobre la participación y la influencia de las mujeres en la adopción de decisiones y en el ámbito de adopción de decisiones;

g) Alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles;

h) Promover y garantizar, según proceda, que las organizaciones que reciban financiación pública adopten políticas y prácticas no discriminatorias a fin de aumentar el número y elevar la categoría de las mujeres en sus organizaciones;

i) Reconocer que las responsabilidades compartidas entre las mujeres y los hombres en el ámbito laboral y en la familia fomentan una mayor participación de la mujer en la vida pública, y adoptar medidas apropiadas para lograr ese objetivo, incluidas medidas encaminadas a hacer compatibles la vida familiar y la profesional;

j) Procurar lograr el equilibrio entre ambos sexos en las listas de candidatos nacionales designados para su elección o nombramiento para los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y otras organizaciones autónomas del sistema de las Naciones Unidas, en particular para puestos de categoría superior.

191. Medidas que han de adoptar los partidos políticos:

a) Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer;
b) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección;
c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres.

192. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales y las organizaciones no gubernamentales e internacionales:

a) Adoptar medidas positivas para conseguir que exista un número decisivo de mujeres dirigentes, ejecutivas y administradoras en puestos estratégicos de adopción de decisiones;
b) Crear o fortalecer, según proceda, mecanismos para vigilar el acceso de la mujer a los niveles superiores de adopción de decisiones;
c) Revisar los criterios de contratación y nombramiento para los órganos consultivos y de adopción de decisiones y el ascenso a puestos superiores para garantizar que tales criterios son pertinentes y no discriminan contra la mujer;
d) Alentar los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y el sector privado para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres en sus distintas categorías, incluida la participación igual en sus órganos de adopción de decisiones y en las negociaciones en todos los sectores y a todos los niveles;
e) Desarrollar estrategias de comunicación para fomentar el debate público sobre los nuevos papeles que las mujeres y los hombres en la sociedad y en la familia, según se define ésta en el párrafo 29 *supra*;

f) Reestructurar los programas de contratación y desarrollo profesional para velar por que las mujeres, y especialmente las jóvenes, tengan igualdad de acceso a la capacitación en asuntos de gestión, conocimientos empresariales, técnicos y de jefatura, comprendida la capacitación en el empleo;
g) Desarrollar programas de adelanto profesional para mujeres de todas las edades mediante la planificación profesional, la preparación para funciones determinadas, la orientación profesional, el asesoramiento individual, la capacitación y el readiestramiento;
h) Alentar y apoyar la participación de las organizaciones no gubernamentales de mujeres en las conferencias de las Naciones Unidas y en sus procesos preparatorios;
i) Proponer como objetivo y apoyar el equilibrio entre las mujeres y los hombres en la composición de las delegaciones ante las Naciones Unidas y ante otros foros internacionales.

193. Medidas que han de adoptar las Naciones Unidas:
a) Aplicar las políticas y medidas existentes y adoptar otras nuevas en materia de Empleo y categorías superiores a fin de lograr una igualdad general de mujeres y hombres, especialmente en el cuadro orgánico y categorías superiores, para el año 2000, teniendo debidamente en cuenta la importancia de contratar personal con arreglo a una distribución geográfica lo más amplia posible, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas;
b) Desarrollar mecanismos para presentar a mujeres como candidatas para el nombramiento a puestos superiores en las Naciones Unidas, los organismos especializados y otras organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas;
c) Seguir reuniendo y difundiendo datos cuantitativos y cualitativos sobre la mujer y el hombre en la adopción de decisiones y analizar las repercusiones diferenciales en la adopción de decisiones y vigilar los progresos realizados hacia el logro del objetivo del Secretario General de que para el año 2000 estén adjudicados a mujeres el 50% de los puestos administrativos y de adopción de decisiones.

194. Medidas que han de adoptar las organizaciones de mujeres, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, los interlocutores sociales, los productores, las organizaciones industriales y las organizaciones profesionales:

a) Fomentar y reforzar la solidaridad entre las mujeres mediante la información, la educación y las actividades de sensibilización;
b) Defender a la mujer en todos los niveles para que pueda influir en las decisiones, procesos y sistemas políticos, económicos y sociales y esforzarse por conseguir que los representantes elegidos actúen responsablemente en lo que respecta a su compromiso respecto de la problemática del género;
c) Establecer, conforme a las leyes sobre la protección de los datos, bases de datos sobre la mujer y sus calificaciones para utilizarlos en el nombramiento de mujeres a puestos superiores de adopción de decisiones y de asesoramiento y para difundirlos entre los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales y la empresa privada, los partidos políticos y otros órganos pertinentes.

Objetivo Estratégico G.2. Aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos.

Medidas que han de adoptarse

195. Medidas que han de adoptar los gobiernos, los órganos nacionales, el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los órganos subregionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales e internacionales y las instituciones de enseñanza:

a) Proporcionar capacitación para ocupar puestos directivos y fomentar la autoestima con el fin de prestar asistencia a las mujeres y a las niñas, especialmente a las que tienen necesidades especiales, a las mujeres con discapacidades y a las mujeres que pertenecen a minorías raciales y étnicas, para que refuercen su autoestima y para alentarlas a ocupar puestos de adopción de decisiones;
b) Aplicar criterios transparentes para los puestos de adopción de decisiones y garantizar que los órganos selectivos tengan una composición equilibrada entre mujeres y hombres;
c) Crear un sistema de asesoramiento para las mujeres que carecen de experiencia y, en particular, ofrecer capacitación, incluida la capacitación para puestos directivos y para la adopción de decisiones, para tomar la palabra en público y para la autoafirmación, así como en lo que respecta a hacer campañas políticas;
d) Proporcionar a mujeres y hombres una capacitación que tenga en cuenta el género con el fin de fomentar relaciones de trabajo no discriminatorias y el respeto por la diversidad en el trabajo y en los estilos de administración;

e) Desarrollar mecanismos y proporcionar capacitación para alentar a la mujer a participar en los procesos electorales, las actividades políticas y otros sectores relacionados con las actividades de dirección.

H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

196. Se han creado en casi todos los Estados Miembros mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer orientados, entre otras cosas, a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, vigilar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de la mujer. Los mecanismos nacionales adoptan formas diversas y tienen una eficacia desigual, y en algunos casos se han reducido. Marginados a menudo en las estructuras nacionales de gobierno, estos mecanismos se ven, con frecuencia, perjudicados debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, datos adecuados y recursos suficientes y un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales.

197. En los planos regional e internacional, los mecanismos y las instituciones destinados a promover el adelanto de la mujer como parte integrante del desarrollo político, económico, social y cultural general y de las iniciativas en materia de Desarrollo y de Derechos Humanos tropiezan con problemas similares derivados de la falta de compromiso en los niveles superiores.

198. En sucesivas conferencias internacionales se ha subrayado la necesidad de tener en cuenta los factores relacionados con el género en la planificación de las políticas y los programas. Sin embargo, en muchos casos esto no se ha realizado.

199. Se han fortalecido los órganos regionales dedicados al adelanto de la mujer, conjuntamente con los mecanismos internacionales, tales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, los limitados recursos disponibles siguen obstaculizando la plena aplicación de sus mandatos.

200. En muchas organizaciones se han elaborado metodologías orientadas a realizar un análisis de las políticas y programas desde el punto de vista del género y a tener en cuenta las distintas repercusiones de las políticas en uno y otro sexo; estas metodologías están disponibles, pero, a menudo, no se aplican o no se utilizan en forma coherente.

201. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar

apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno. Para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

a) Se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete;
b) Existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la aplicación y la vigilancia con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base;
c) Se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional;
d) Haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales.

202. Al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo.

Objetivo Estratégico H.1. Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales.

Medidas que han de adoptarse

203. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Velar por que la responsabilidad de las cuestiones relacionadas con el adelanto de la mujer recaiga en las esferas más altas de gobierno que sea posible; en muchos casos esta tarea podría estar a cargo de un ministro del gabinete;
b) Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista, y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible; el mecanismo debería tener mandatos y atribuciones claramente definidos; la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación serían elementos decisivos; entre otras cosas, debería realizar un análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación;

c) Proporcionar capacitación en el diseño y el análisis de datos según una perspectiva de género;
d) Establecer procedimientos que permitan al mecanismo recopilar información sobre cuestiones de política, en todas las esferas del gobierno, en una fase temprana y utilizarla en el proceso de formulación y examen de políticas dentro del gobierno;
e) Informar periódicamente a los órganos legislativos acerca del progreso alcanzado, según proceda, en la aplicación de las medidas encaminadas a incorporar la problemática del género, teniendo en cuenta la aplicación de la Plataforma de Acción;
f) Alentar y promover la participación activa de la amplia y diversa gama de agentes institucionales en los sectores público, privado y voluntario, a fin de trabajar por la igualdad entre la mujer y el hombre.

Objetivo Estratégico H.2. Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales.

Medidas que han de adoptarse

204. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Velar por que, antes de adoptar decisiones en materia de Políticas, se realice un análisis de sus repercusiones en las mujeres y los hombres;
b) Revisar periódicamente las políticas, los programas y los proyectos nacionales, así como su ejecución, evaluando la repercusión de las políticas de empleo e ingresos a fin de garantizar que las mujeres sean las beneficiarias directas del desarrollo y que toda su contribución al desarrollo, tanto remunerada como no remunerada, se tenga en cuenta en la política y la planificación económicas;
c) Promover estrategias y objetivos nacionales relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres a fin de eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos de la mujer y erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer;
d) Trabajar con los miembros de los órganos legislativos, según proceda, a fin de promover la introducción en todas las legislaciones y políticas de una perspectiva de género;
e) Encomendar a todos los ministerios el mandato de estudiar la política y los programas desde el punto de vista del género y teniendo en cuenta la Plataforma de Acción; confiar la responsabilidad del cumplimiento de ese

mandato al nivel más alto posible; establecer o reforzar una estructura de coordinación interministerial para cumplir ese mandato y vigilar los progresos hechos y mantener el enlace con los mecanismos pertinentes.

205. Medidas que han de adoptar los mecanismos nacionales:

a) Facilitar la formulación y aplicación de políticas gubernamentales sobre la igualdad entre mujeres y hombres, elaborar estrategias y metodologías adecuadas, y promover la coordinación y la cooperación dentro del gobierno central a fin de conseguir que una perspectiva de género se incorpore normalmente en todos los procesos de formulación de políticas;

b) Promover y establecer relaciones de cooperación con las dependencias pertinentes del gobierno, los centros de estudio e investigación sobre la mujer, las instituciones académicas y educacionales, el sector privado, los medios de difusión, las organizaciones no gubernamentales, especialmente las organizaciones de mujeres, y todos los demás agentes de la sociedad civil;

c) Emprender actividades centradas en la reforma jurídica con relación a, entre otras cosas, la familia, las condiciones de empleo, la seguridad social, el impuesto sobre la renta, la igualdad de oportunidades en la educación, las medidas positivas para promover el adelanto de la mujer, y la percepción de actitudes y de una cultura favorables a la igualdad, y también promover una perspectiva de género en las reformas jurídicas de las políticas y los programas;

d) Promover una mayor participación de la mujer como agente activa y beneficiaria en el proceso de desarrollo; lo cual tendría como resultado mejorar la calidad de la vida para todos;

e) Establecer vínculos directos con órganos nacionales, regionales e internacionales relacionados con el adelanto de la mujer;

f) Dar capacitación y asesoramiento a los organismos gubernamentales a fin de que tengan en cuenta en sus políticas y programas una perspectiva de género.

Objetivo Estratégico H.3. Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

Medidas que han de adoptarse

206. Medidas que han de adoptar los servicios nacionales, regionales e internacionales de estadística, así como los órganos gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas pertinentes, en cooperación con las organizaciones de investigación y documentación, en sus respectivas esferas de actuación:

a) Tratar de velar por que se recojan, compilen, analicen y presenten por sexo y edad estadísticas sobre la persona que reflejen los problemas y cuestiones relativos al hombre y la mujer en la sociedad;
b) Recoger, compilar, analizar y presentar periódicamente datos desglosados por edad, sexo, indicadores socioeconómicos y otros pertinentes, incluido el número de familiares a cargo, para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas;
c) Asegurar la participación de las organizaciones y centros de estudio e investigación sobre la mujer en la elaboración y ensayo de indicadores y métodos de investigación adecuados para mejorar los análisis de género, así como en la vigilancia y evaluación de las medidas para alcanzar las metas de la Plataforma de Acción;
d) Designar o nombrar personal para fortalecer los programas de reunión de estadísticas con una orientación de género y asegurar su coordinación, supervisión y vinculación a todos los demás campos estadísticos, y preparar resultados en que se integren las estadísticas correspondientes a los diversos ámbitos de que se trata;
e) Mejorar la obtención de datos sobre toda la contribución de la mujer y del hombre a la economía, incluyendo su participación en el sector no estructurado;
f) Desarrollar un conocimiento más integral de todas las formas de trabajo y empleo mediante:
   i) La mejora de la reunión de datos sobre el trabajo no remunerado que ya esté incluido en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, por ejemplo, en la agricultura, especialmente la agricultura de subsistencia, y otros tipos de actividades de producción que no son de mercado;
   ii) La mejora de los métodos de medición en que actualmente se subestima el desempleo y el empleo insuficiente de la mujer en el mercado de la mano de obra;
   iii) La elaboración de métodos, en los foros apropiados, para evaluar cuantitativamente el valor del trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales, por ejemplo, el cuidado de los familiares a cargo y la preparación de alimentos, para su posible inclusión en cuentas especiales u otras cuentas oficiales que se prepararán por separado de las cuentas nacionales básicas pero en consonancia con éstas, con miras a reconocer la contribución económica de la mujer y a que se haga evidente la desigualdad en la distribución del trabajo remunerado y el no remunerado entre mujeres y hombres;

g) Desarrollar una clasificación internacional de actividades para las estadísticas sobre el uso del tiempo en que se aprecien las diferencias entre mujeres y hombres en lo relativo al trabajo remunerado y no remunerado, y reunir datos desglosados por sexo. En el plano nacional y teniendo en cuenta las limitaciones nacionales:
   i) Hacer estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, registrando especialmente las actividades que se realizan simultáneamente con actividades remuneradas u otras actividades no remuneradas;
   ii) Medir cuantitativamente el trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales y tratar de mejorar los métodos para que se analice su valor y se indique con exactitud en cuentas satélites u otras cuentas oficiales que se prepararán separadamente de las cuentas nacionales básicas pero en consonancia con éstas;
h) Perfeccionar los conceptos y métodos de obtención de datos sobre la medición de la pobreza entre hombres y mujeres, incluido el acceso a los recursos;
i) Fortalecer los sistemas de estadísticas vitales e incorporar el análisis de género en las publicaciones e investigaciones; dar prioridad a las características propias de cada sexo en la estructuración de la investigación y en la obtención y el análisis de datos a fin de mejorar la información sobre la morbilidad; y mejorar la obtención de datos sobre el acceso a los servicios de salud, incluido el acceso a los servicios completos de salud sexual y reproductiva, maternidad y planificación de la familia, dando prioridad especial a las madres adolescentes y al cuidado de los ancianos;
j) Desarrollar mejores datos desagregados por sexo y edad sobre las víctimas y los autores de todas las formas de violencia contra la mujer, como la violencia doméstica, el hostigamiento sexual, la violación, el incesto y el abuso sexual, y la trata de mujeres y niñas, así como sobre la violencia por parte de agentes del Estado;
k) Perfeccionar los conceptos y métodos de obtención de datos sobre la participación de las mujeres y de los hombres con discapacidades, incluido su acceso a los recursos.

207. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Asegurar la preparación periódica de una publicación de estadísticas sobre género en que se presenten e interpreten datos pertinentes sobre mujeres y hombres en forma que resulte útil para una amplia gama de usuarios no técnicos;

b) Velar por que en cada país los productores y usuarios de las estadísticas revisen periódicamente la utilidad del sistema oficial de estadísticas y el grado en que mide las cuestiones de género, y elaborar un plan de las mejoras necesarias, cuando proceda;
c) Desarrollar y estimular el desarrollo de estudios cuantitativos y cualitativos por parte de las organizaciones de investigación, los sindicatos, los empleadores, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, sobre la distribución del poder y la influencia en la sociedad, en que se indique el número de mujeres y de hombres en cargos superiores, tanto en el sector público como en el privado;
d) Utilizar, en la formulación de políticas y en la ejecución de programas y proyectos, datos que reflejen mejor las cuestiones de género.

208. Medidas que han de adoptar las Naciones Unidas:
a) Promover el desarrollo de métodos para hallar formas más adecuadas de obtener, comparar y analizar datos referentes a los derechos humanos de las mujeres, incluida la violencia contra la mujer, para su uso por todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas;
b) Promover el desarrollo ulterior de métodos estadísticos para mejorar los datos relacionados con la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y político;
c) Preparar cada cinco años nuevas ediciones de La Mujer en el Mundo y distribuirlas ampliamente;
d) Ayudar a los países que lo soliciten a desarrollar políticas y programas de género;
e) Asegurar que los informes, datos y publicaciones pertinentes de la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas y del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer sobre los progresos alcanzados a nivel nacional e internacional se transmitan a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer periódicamente y de forma coordinada.

209. Medidas que han de adoptar los donantes bilaterales y las instituciones multilaterales de desarrollo:

Alentar y apoyar el desarrollo de una capacidad nacional en los países en desarrollo y en los países con economías en transición mediante el suministro de recursos y asistencia técnica, de modo que los países puedan medir plenamente el

trabajo realizado por las mujeres y los hombres, incluidos el trabajo remunerado y el no remunerado, y, cuando proceda, usar cuentas satélites u otras cuentas oficiales para el trabajo no remunerado.

I. Los Derechos Humanos de la Mujer

210. Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio inalienable de todos los seres humanos; su promoción y protección es la responsabilidad primordial de los gobiernos.

211. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir su obligación de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. El carácter universal de esos derechos y libertades no admite cuestionamiento.

212. La promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales debe considerarse un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular para los fines de la cooperación internacional. En el marco de estos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es un interés legítimo de la comunidad internacional. Ésta debe tratar los derechos humanos en forma global, justa y equitativa, en pie de igualdad y con el mismo interés. La Plataforma de Acción reafirma la importancia de que se garantice la universalidad, objetividad e imparcialidad en el examen de las cuestiones de derechos humanos.

213. La Plataforma de Acción reafirma que todos los derechos humanos, es decir, los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo, son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, según se expresa en la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Dicha Conferencia reafirmó que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. El disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña constituye una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas y es esencial para el adelanto de la mujer.

214. La igualdad de derechos de la mujer y el hombre se menciona explícitamente en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. En todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos se incluye el sexo entre los motivos por los cuales se prohíbe a los Estados toda discriminación.

215. Los gobiernos no sólo deben abstenerse de violar los derechos humanos de todas las mujeres, sino también trabajar activamente para promover y proteger esos derechos. El reconocimiento de la importancia de los derechos humanos de la mujer se refleja en el hecho de que las tres cuartas partes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han adherido a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

216. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se reafirmó con toda claridad que los derechos humanos de la mujer, en todo su ciclo vital, son inalienables y constituyen parte integrante e indivisible de los derechos humanos universales. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se reafirmaron los derechos reproductivos de la mujer y el derecho al desarrollo. Tanto la Declaración de los Derechos del Niño[31] como la Convención sobre los Derechos del Niño garantizan los derechos del niño y sostienen el principio de la no discriminación por motivo de sexo.

217. La brecha entre la existencia de derechos y la posibilidad de disfrutarlos efectivamente se deriva del hecho de que los gobiernos no están verdaderamente empeñados en promover y proteger esos derechos y no informan por igual a las mujeres y a los hombres acerca de ellos. La falta de mecanismos apropiados de presentación de recursos a nivel nacional e internacional, y la insuficiencia de medios a ambos niveles agravan el problema. En la mayor parte de los países se han adoptado medidas para incorporar en el derecho nacional los derechos garantizados por la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Varios países han establecido mecanismos encaminados a fortalecer la capacidad de la mujer para ejercer sus derechos.

218. Para proteger los derechos humanos de la mujer es necesario que, dentro de lo posible, se evite recurrir a las reservas y que se procure que ninguna de ellas sea incompatible con el objeto y el propósito de la Convención o incompatible de

31 Resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General.

cualquier otra forma con el derecho internacional de los tratados. Los derechos humanos de la mujer, tal como han sido definidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos, sólo serán letra muerta si no se reconocen plenamente y se protegen, aplican, realizan y hacen cumplir efectivamente, tanto en el derecho como en la práctica nacional, en los códigos de familia, civiles, penales, laborales y comerciales y en las reglamentaciones administrativas.

219. En los países que todavía no son partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, o en los que han formulado reservas que sean incompatibles con el objeto o el propósito de la Convención, o en los que todavía no se han revisado las leyes nacionales para aplicar las normas internacionales, la igualdad de jure de la mujer sigue sin conseguirse. El pleno disfrute de la igualdad de derechos por la mujer se ve obstaculizado por las discrepancias existentes entre las leyes de algunos países y el derecho internacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La existencia de procedimientos administrativos excesivamente complejos, la falta de sensibilización de los órganos judiciales respecto de los derechos humanos de la mujer y la falta de una vigilancia adecuada de las violaciones de los derechos humanos de todas las mujeres, junto con una representación insuficiente de la mujer en los sistemas de justicia, la escasez de información sobre los derechos existentes y la persistencia de determinadas actitudes y prácticas perpetúan la desigualdad de facto de la mujer. También perpetúa esa desigualdad de facto el incumplimiento de, entre otras cosas, las leyes o los códigos de la familia, civiles, penales, laborales y comerciales, o de los reglamentos y normas administrativos que tienen por objeto asegurar el pleno disfrute por la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

220. Toda persona debe tener derecho a participar en el desarrollo cultural, económico, político y social, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. En muchos casos, las mujeres y las niñas sufren discriminación en la asignación de recursos económicos y sociales, lo que constituye una violación directa de sus derechos económicos, sociales y culturales.

221. Los derechos humanos de todas las mujeres y de las niñas deben constituir una parte integrante de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos. Es menester intensificar los esfuerzos por integrar la igualdad de derechos y los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas en las actividades de las

Naciones Unidas a nivel de todo el sistema y abordar esas cuestiones regular y sistemáticamente por intermedio de los órganos y mecanismos competentes. Para ello, entre otras cosas, es necesario mejorar la cooperación y la coordinación entre la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos, incluidos sus relatores especiales y expertos independientes, los grupos de trabajo y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, y todas las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos especializados. También es necesario establecer lazos de cooperación para fortalecer, racionalizar y simplificar el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas y para promover su efectividad y eficacia, teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicaciones innecesarias y superposiciones de mandatos y tareas.

222. Para lograr la meta de la realización universal de los derechos humanos de todos, los instrumentos internacionales de derechos humanos deben aplicarse de forma de tener en cuenta con más claridad el carácter sistemático y sistémico de la discriminación contra la mujer, indicado patentemente por los análisis de género.

223. Teniendo presentes el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo14 y la Declaración de Viena y el Programa de Acción 2 aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer reafirma que los derechos a la procreación se basan en decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el momento en que desean tener hijos y a disponer de la información y de los medios necesarios para ello, así como en el reconocimiento del derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluyen su derecho a adoptar decisiones en lo que se refiere a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos.

224. La violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales y un obstáculo o un impedimento para el disfrute de esos derechos. Teniendo en cuenta la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, y la labor de los Relatores Especiales, la violencia basada en el

género, como los golpes y otras formas de violencia en el hogar, el maltrato sexual, la esclavitud y explotación sexuales, y la trata internacional de mujeres y niños, la prostitución impuesta y el hostigamiento sexual, así como la violencia contra la mujer derivada de los prejuicios culturales, el racismo y la discriminación racial, la xenofobia, la pornografía, la depuración étnica, el conflicto armado, la ocupación extranjera, el extremismo religioso y antirreligioso y el terrorismo, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y deben eliminarse. Es menester prohibir y eliminar todo aspecto nocivo de ciertas prácticas tradicionales, habituales o modernas que violan los derechos de la mujer. Los gobiernos deben adoptar medidas urgentes para combatir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer en la vida privada y pública, ya sean perpetradas o toleradas por el Estado o por personas privadas.

225. Muchas mujeres enfrentan otras barreras para el disfrute de sus derechos humanos debido a factores tales como su raza, idioma, origen étnico, cultura, religión, incapacidades o clase socioeconómica o debido a que son indígenas, migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes, desplazadas o refugiadas. También pueden encontrarse en situación desventajosa y marginadas por falta de conocimientos generales y por el no reconocimiento de sus derechos humanos, así como por los obstáculos que encuentran para tener acceso a la información y a los mecanismos de recurso en caso de que se violen sus derechos.

226. Los factores que causan la huida de las refugiadas, otras desplazadas que necesitan protección internacional y las desplazadas internamente pueden ser diferentes de los que afectan a los hombres. Esas mujeres siguen siendo vulnerables a los abusos de sus derechos humanos durante y después de su huida.

227. Si bien las mujeres están utilizando cada vez más el sistema judicial para ejercer sus derechos, en muchos países la ignorancia de esos derechos constituye un obstáculo para el pleno disfrute de sus derechos humanos y el logro de la igualdad. La experiencia adquirida en muchos países ha demostrado que es posible habilitar a la mujer y motivarla para hacer valer sus derechos, sea cual fuere su nivel de educación o situación socioeconómica. Los programas encaminados a impartir conocimientos jurídicos elementales y las estrategias basadas en los medios de información han sido eficaces para ayudar a la mujer a comprender la vinculación entre sus derechos y otros aspectos de su vida y para demostrar que es posible emprender iniciativas eficaces en función de los costos para ayudarla a obtener esos derechos. El

suministro de educación sobre derechos humanos es esencial para promover una comprensión de los derechos humanos de la mujer, incluido el conocimiento de los mecanismos de recurso para reparar las violaciones de sus derechos. Es necesario que todas las personas, especialmente las mujeres en situación vulnerable, tengan pleno conocimiento de sus derechos y acceso al recurso jurídico contra las violaciones de esos derechos.

228. Es menester proteger a las mujeres que se dedican a la defensa de los derechos humanos. Los gobiernos tienen el deber de garantizar que las mujeres que trabajan pacíficamente a título personal o dentro de una organización a favor de la promoción y protección de los derechos humanos puedan disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de mujeres y los grupos feministas han desempeñado una función catalítica en la promoción de los derechos humanos de la mujer mediante actividades populares, el establecimiento de redes y la defensa de los intereses de la mujer, y los gobiernos deben alentar y apoyar a dichas organizaciones y facilitar su acceso a la información con objeto de que lleven a cabo esas actividades.

229. Al ocuparse del disfrute de los derechos humanos, los gobiernos y otros interesados deben promover una política activa y visible encaminada a incorporar una perspectiva de género en todas las políticas y los programas de manera que, antes de que se adopten decisiones, se analicen los efectos que han de tener para las mujeres y los hombres.

Objetivo Estratégico I.1. Promover y proteger los derechos humanos de la mujer, mediante la plena aplicación de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Medidas que han de adoptarse

230. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Trabajar activamente para ratificar los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, adherirse a ellos y aplicarlos;
b) Ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y adherirse a ella y garantizar su aplicación, de

manera que sea posible lograr la ratificación universal de la Convención para el año 2000;

c) Limitar el alcance de cualesquiera reservas que se formulen a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, formular las reservas en la forma más precisa y restringida posible, asegurar que ninguna reserva sea incompatible con el objeto y el propósito de la Convención o en otra forma contraria al derecho de los tratados internacionales y examinar periódicamente esas reservas con miras a retirarlas; y retirar las reservas que sean contrarias al objeto y al propósito de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o en otra forma incompatibles con el derecho de los tratados internacionales;

d) Considerar la posibilidad de establecer planes de acción nacionales en los que se determinen medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos los derechos humanos de la mujer, tal como se recomendó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos;

e) Crear o fortalecer instituciones nacionales independientes para la protección y promoción de esos derechos, incluidos los derechos humanos de la mujer, como se recomendó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos;

f) Elaborar un programa amplio de educación sobre derechos humanos con objeto de aumentar la conciencia de la mujer acerca de sus derechos humanos y aumentar la conciencia de otras personas acerca de los derechos humanos de la mujer;

g) Si son Estados partes, aplicar la Convención mediante un examen de todas las leyes, políticas, prácticas y procedimientos nacionales, con objeto de asegurar que cumplan las obligaciones establecidas en la Convención; todos los Estados deberán emprender una revisión de todas las leyes, políticas, prácticas y procedimientos nacionales a fin de garantizar que se cumplan las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos al respecto;

h) Incluir los aspectos relacionados con el género en la presentación de informes con arreglo a todas las demás convenciones e instrumentos de derechos humanos, incluidos los convenios de la OIT, con objeto de que se analicen y examinen los derechos humanos de la mujer;

i) Presentar informes oportunos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer acerca de la aplicación de la Convención, ajustándose cabalmente a las directrices establecidas por el Comité y haciendo intervenir, cuando corresponda, a las organizaciones no gubernamentales o teniendo en cuenta sus contribuciones en la preparación de los informes;

j) Facilitar al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer el pleno cumplimiento de su mandato concediendo suficiente tiempo para la celebración de reuniones mediante la amplia ratificación de la revisión aprobada el 22 de mayo de 1995 por los Estados partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer respecto del párrafo 1 del artículo 20,[32] y promoviendo métodos de trabajo eficaces;

k) Apoyar el proceso iniciado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer con miras a redactar un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas la formas de discriminación contra la mujer, que pudiera entrar en vigor lo antes posible, sobre un procedimiento relacionado con el derecho de petición, teniendo en cuenta el informe del Secretario General sobre el protocolo facultativo, incluidas las opiniones relativas a su viabilidad;

l) Adoptar medidas urgentes para lograr la ratificación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño o la adhesión a ella antes de fines de 1995 y la plena aplicación de la Convención con objeto de garantizar la igualdad de derechos de niñas y niños; y exhortar a aquellos que todavía no se han adherido a la Convención a que lo hagan a fin de lograr la aplicación universal de la Convención sobre los Derechos del Niño para el año 2000;

m) Abordar los agudos problemas de los niños, entre otras cosas mediante el apoyo a las actividades que se realicen dentro del sistema de las Naciones Unidas con objeto de adoptar medidas internacionales eficaces para la prevención y la erradicación del infanticidio femenino, el trabajo infantil perjudicial, la venta de niños y sus órganos, la prostitución infantil, la pornografía infantil y otras formas de abuso sexual y considerar la posibilidad de contribuir a la redacción de un posible proyecto de protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño;

n) Fortalecer la aplicación de todos los instrumentos pertinentes de derechos humanos con objeto de combatir y eliminar, incluso mediante la cooperación internacional, la trata organizada de mujeres y niños, incluso la trata con fines de explotación sexual, pornografía, prostitución y turismo sexual, y suministrar servicios sociales a las víctimas; esto debe comprender disposiciones sobre cooperación internacional para enjuiciar y castigar a los culpables de explotación organizada de mujeres y niños;

32 Véase CEDAW/SP/1995/2.

o) Teniendo en cuenta la necesidad de asegurar el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres indígenas, considerar la posibilidad de redactar una declaración sobre los derechos de las personas indígenas para que sea aprobada por la Asamblea General dentro del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y alentar la participación de las mujeres indígenas en el grupo de trabajo que elabore el proyecto de declaración, de conformidad con las disposiciones relativas a la participación de organizaciones de personas indígenas.

231. Medidas que han de adoptar los organismos y órganos e instituciones pertinentes de las Naciones Unidas, todos los órganos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a la vez que promueven una mayor eficacia y eficiencia mediante el mejoramiento de la coordinación de los diversos órganos, mecanismos y procedimientos y tienen en cuenta la necesidad de evitar duplicaciones innecesarias de sus mandatos y tareas:

a) Prestar atención cabal, igual y sostenida a los derechos humanos de la mujer en el ejercicio de sus mandatos para promover el respeto universal de todos los derechos humanos, a saber, los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo, y la protección de esos derechos;

b) Asegurar la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en el sentido de que se integren e incorporen plenamente los derechos humanos de la mujer;

c) Elaborar un programa amplio de política para la incorporación de los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluso en las actividades relativas a los servicios de asesoramiento, asistencia técnica, metodología de presentación de informes, evaluación de los efectos en materia de Género, coordinación, información pública y educación en derechos humanos, y desempeñar un papel activo en la ejecución de ese programa;

d) Garantizar la integración y la plena participación de la mujer como agente y beneficiaria en el proceso de desarrollo, y reiterar los objetivos establecidos para la acción mundial en favor de la mujer en lo que respecta al desarrollo sostenible y equitativo, según se estableció en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 18;

e) Incluir en sus actividades información sobre las violaciones de los derechos humanos relacionadas con el género e integrar las conclusiones en todos sus programas y actividades;
f) Procurar que haya colaboración y coordinación en la labor de todos los órganos y mecanismos de derechos humanos con objeto de asegurar que se respeten los derechos humanos de la mujer;
g) Fortalecer la cooperación y coordinación entre la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión de Desarrollo Sostenible, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, los órganos de fiscalización creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, dentro de sus respectivos mandatos, en la promoción de los derechos humanos de la mujer, y mejorar la cooperación entre la División para el Adelanto de la Mujer y el Centro de Derechos Humanos;
h) Establecer una cooperación eficaz entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados y otros órganos pertinentes, dentro de sus respectivos mandatos, teniendo en cuenta la estrecha vinculación existente entre las violaciones masivas de derechos humanos, especialmente en forma de genocidio, la depuración étnica, violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra y las corrientes de refugiados y otros desplazamientos y el hecho de que las mujeres refugiadas, desplazadas y repatriadas pueden ser objeto de formas especiales de abuso de los derechos humanos;
i) Fomentar la incorporación de una perspectiva de género en los programas de acción nacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos, en el contexto de los programas de servicios de asesoramiento en derechos humanos;
j) Impartir capacitación sobre los derechos humanos de la mujer a todo el personal y los funcionarios de las Naciones Unidas, especialmente a los que se ocupan de actividades de derechos humanos y de socorro humanitario, y promover su comprensión de los derechos humanos de la mujer, de manera que reconozcan las violaciones de esos derechos y se ocupen de dichas viola-

ciones y que puedan tener plenamente en cuenta los aspectos de su trabajo que se relacionan con el género;

k) Al examinar la aplicación del Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos (1995-2004), se deberán tener en cuenta los resultados de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

OBJETIVO ESTRATÉGICO I.2. Garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

232. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Dar prioridad a la promoción y protección del disfrute pleno y amplio, por mujeres y hombres en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción de ningún tipo en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, orígenes nacionales o sociales, bienes, nacimiento u otra condición;

b) Proporcionar garantías constitucionales o promulgar leyes apropiadas para prohibir la discriminación por razones de sexo de todas las mujeres y las niñas de todas las edades y garantizar a las mujeres, sea cual fuere su edad, la igualdad de derechos y el pleno disfrute de esos derechos;

c) Incorporar el principio de la igualdad de mujeres y hombres en su legislación y garantizar, mediante leyes y otros medios apropiados, la realización práctica de ese principio;

d) Revisar las leyes nacionales incluidas las normas consuetudinarias y las prácticas jurídicas en las esferas del derecho de familia, el derecho civil, penal, laboral y comercial con objeto de asegurar la aplicación de los principios y procedimientos de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes mediante la legislación nacional, revocar cualesquiera leyes restantes que discriminen por motivos de sexo y eliminar el sesgo de género en la administración de justicia;

e) Fortalecer y fomentar la elaboración de programas de protección de los derechos humanos de la mujer en las instituciones nacionales de derechos humanos que ejecutan programas, tales como las comisiones de derechos humanos o la institución del ombudsman, acordándoles la condición y los recursos apropiados así como acceso al gobierno para prestar asistencia a

los particulares, en especial a las mujeres, y procurar que esas instituciones presten la debida atención a los programas relacionados con la violación de los derechos humanos de la mujer;

f) Adoptar medidas para garantizar que se respeten y protejan plenamente los derechos humanos de la mujer, incluidos los derechos mencionados de los párrafos 94 a 96 supra;

g) Adoptar medidas urgentes para combatir y eliminar la violencia contra la mujer, que constituye una violación de los derechos humanos, derivada de prácticas nocivas relacionadas con la tradición o la costumbre, los prejuicios culturales y el extremismo;

h) Prohibir la mutilación genital femenina dondequiera que ocurra y apoyar vigorosamente las actividades de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias y las instituciones religiosas encaminadas a eliminar tales prácticas;

i) Impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los funcionarios públicos, incluidos, entre otros, el personal policial y militar, los funcionarios penitenciarios, el personal médico y de salud y los asistentes sociales, incluidas las personas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados, y los maestros a todos los niveles del sistema de enseñanza, y facilitar también ese tipo de enseñanza y capacitación a los funcionarios judiciales y a los miembros del parlamento con objeto de que puedan cumplir mejor sus responsabilidades públicas;

j) Promover el derecho de las mujeres, en un pie de igualdad, a ser miembro de sindicatos y otras organizaciones profesionales y sociales;

k) Establecer mecanismos eficaces para investigar las violaciones de los derechos humanos de la mujer perpetradas por cualquier funcionario público y adoptar las medidas jurídicas y punitivas necesarias con arreglo a las leyes nacionales;

l) Revisar y enmendar las leyes y los procedimientos penales, según sea necesario, para eliminar toda discriminación contra la mujer con objeto de procurar que la legislación y los procedimientos penales garanticen una protección efectiva contra los delitos dirigidos contra la mujer o que la afecten en forma desproporcionada, así como el enjuiciamiento por esos delitos, sea cual fuere la relación entre el perpetrador y la víctima, y procurar que las mujeres acusadas, víctimas o testigos no se conviertan otra vez en víctimas ni sufran discriminación alguna en la investigación de los delitos y el juicio correspondiente;

m) Garantizar que las mujeres tengan el mismo derecho que los hombres a ser jueces, abogados, funcionarios de otro tipo en los tribunales, así como funcionarios policiales y funcionarios penitenciarios, entre otras cosas;
n) Fortalecer los mecanismos administrativos existentes o establecer otros posibles mecanismos administrativos de fácil acceso, gratuitos, o a precios asequibles, así como programas de asistencia jurídica para ayudar a las mujeres en situación desventajosa a pedir reparación por las violaciones de sus derechos;
o) Asegurar que todas las mujeres y las organizaciones no gubernamentales y sus miembros que trabajen en la esfera de la protección y promoción de todos los derechos humanos, a saber, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo, disfruten plenamente de todos los derechos humanos y libertades de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y todos los demás instrumentos de derechos humanos, y de la protección de las leyes nacionales;
p) Fortalecer y alentar la aplicación de las recomendaciones que figuran en las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 30, prestando especial atención a garantizar la no discriminación y el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en un pie de igualdad, por las mujeres y las niñas con discapacidad, incluido su acceso a la información y los servicios en la esfera de la violencia contra la mujer, así como su participación activa y su contribución económica en todos los aspectos de la sociedad;
q) Alentar la elaboración de programas de derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género.

Objetivo Estratégico I.3. Fomentar la adquisición de conocimientos jurídicos elementales.

Medidas que han de adoptarse

233. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, según corresponda:

a) Traducir, siempre que sea posible, a los idiomas locales e indígenas y en otras formas apropiadas para las personas con discapacidad y las personas poco alfabetizadas y dar publicidad a las leyes y la información relativas a la igualdad de condición y a los derechos humanos de todas las mujeres, incluidos

la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,[33] la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo[34] y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, así como los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas que sean pertinentes y en los informes nacionales presentados al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y divulgarlos;

b) Dar publicidad a esa información y divulgarla en formas fáciles de comprender y en otras formas posibles que sean apropiadas para las personas con discapacidad, y para las personas poco alfabetizadas;

c) Divulgar información sobre la legislación nacional y sus efectos sobre la mujer, incluidas directrices fácilmente asequibles sobre cómo utilizar el sistema judicial para ejercer los propios derechos;

d) Incluir información sobre los instrumentos y las normas internacionales y regionales en las actividades de información pública y de enseñanza de los derechos humanos y en los programas de educación y capacitación para adultos, particularmente para grupos tales como los militares, la policía y otro personal encargado de hacer cumplir la ley, los funcionarios del poder judicial y los miembros de las profesiones jurídica y de salud para asegurar la protección eficaz de los derechos humanos;

e) Facilitar ampliamente y dar publicidad a la información sobre la existencia de mecanismos nacionales, regionales e internacionales para pedir reparación cuando se violen los derechos humanos de la mujer;

f) Alentar a los grupos locales y regionales de mujeres, a las organizaciones no gubernamentales pertinentes, a los educadores y a los medios de información, coordinar sus actividades y cooperar con ellos para ejecutar programas de enseñanza de los derechos humanos a fin de que la mujer tenga conciencia de sus derechos humanos;

g) Promover la educación sobre los derechos humanos y jurídicos de la mujer en los planes de estudio escolares a todos los niveles y emprender campañas

33 Resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General.

34 Resolución 41/128 de la Asamblea General.

públicas, inclusive en los idiomas más ampliamente utilizados en el país, acerca de la igualdad de mujeres y hombres en la vida pública y privada, incluidos sus derechos dentro de la familia y los instrumentos de derechos humanos pertinentes con arreglo al derecho nacional e internacional;

h) Promover en todos los países la enseñanza en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario para los miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas nacionales de seguridad, incluidos los asignados a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en forma sistemática y permanente, recordándoles que deben respetar los derechos de la mujer en todo momento tanto dentro del servicio como fuera de él, y sensibilizándolos a ese respecto, prestando especial atención a las normas sobre la protección de las mujeres y los niños y a la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado;

i) Adoptar medidas apropiadas para garantizar que las mujeres refugiadas y desplazadas, las mujeres migrantes y las trabajadoras migrantes se sensibilicen en lo que respecta a sus derechos humanos y a los mecanismos de recurso de que disponen.

J. La Mujer y los Medios de Difusión

234. En el último decenio, los avances en la tecnología de la información han facilitado el desarrollo de una red mundial de comunicaciones que trasciende las fronteras nacionales y que influye en las políticas estatales, las actitudes privadas y el comportamiento, en especial de los niños y adultos jóvenes. Existe en todas partes la posibilidad de que los medios de comunicación contribuyan en mucha mayor medida al adelanto de la mujer.

235. Aunque ha aumentado el número de mujeres que hacen carrera en el sector de las comunicaciones, pocas son las que han llegado a ocupar puestos directivos o que forman parte de juntas directivas y órganos que influyen en la política de los medios de difusión. Se nota la desatención a la cuestión del género en los medios de información por la persistencia de los estereotipos basados en el género que divulgan las organizaciones de difusión públicas y privadas locales, nacionales e internacionales.

236. Hay que suprimir la proyección constante de imágenes negativas y degradantes de la mujer en los medios de comunicación, sean electrónicos, impresos, visuales o sonoros. Los medios impresos y electrónicos de la mayoría de los países no ofrecen

una imagen equilibrada de los diversos estilos de vida de las mujeres y de su aportación a la sociedad en un mundo en evolución. Además, los productos violentos y degradantes o pornográficos de los medios de difusión también perjudican a la mujer y su participación en la sociedad. Los programas que insisten en presentar a la mujer en sus papeles tradicionales pueden ser igualmente restrictivos. La tendencia mundial al consumismo ha creado un clima en el que los anuncios y mensajes comerciales a menudo presentan a la mujer como consumidora y se dirigen a las muchachas y a las mujeres de todas las edades en forma inapropiada.

237. Debería potenciarse el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos y su acceso a la tecnología de la información, lo que aumentará su capacidad de luchar contra las imágenes negativas que de ella se ofrecen a escala internacional y de oponerse a los abusos de poder de una industria cada vez más importante. Hay que instaurar mecanismos de autorregulación en los medios de difusión y fortalecerlos, así como idear métodos para erradicar los programas en los que haya sesgo de género. La mayoría de las mujeres, sobre todo en los países en desarrollo, carecen de acceso efectivo a las infopistas electrónicas, que están en vías de expansión y, por lo tanto, no pueden crear redes que les ofrezcan nuevas fuentes de información. Así pues, es necesario que las mujeres intervengan en la adopción de las decisiones que afectan al desarrollo de las nuevas tecnologías, a fin de participar plenamente en su expansión y en el control de su influencia.

238. Al abordar el problema de la movilización de los medios de difusión, los gobiernos y otros sectores deberían fomentar una política activa y visible de incorporación de una perspectiva de género en sus políticas y programas.

Objetivo Estratégico J.1. Aumentar el acceso de la mujer y su participación en la expresión de sus ideas y la adopción de decisiones en los medios de difusión y por conducto de ellos, así como en las nuevas tecnologías de comunicación.

Medidas que han de adoptarse

239. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Fomentar la educación, la capacitación y el empleo de la mujer a fin de promover y asegurar su igual acceso a todas las esferas y niveles de los medios de difusión;

b) Fomentar la investigación de todos los aspectos de la imagen de la mujer en los medios de difusión para determinar las esferas que requieren atención y acción y examinar las actuales políticas de difusión con miras a integrar una perspectiva de género;
c) Promover la participación plena y equitativa de la mujer en los medios de difusión, incluida la participación en la gestión, la producción de programas, la educación, la capacitación y la investigación;
d) Procurar que se distribuyan equitativamente los nombramientos de mujeres y hombres en todos los órganos consultivos, de gestión, de reglamentación o de supervisión, incluidos los relacionados con los medios de difusión privados y estatales o públicos;
e) Alentar a esos órganos, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, a que aumenten el número de programas destinados a la mujer y realizados por mujeres, para velar por que las necesidades y los problemas de la mujer se traten en forma apropiada;
f) Estimular y reconocer las redes de comunicación de mujeres, entre ellas las redes electrónicas y otras nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación, como medio para la difusión de información y el intercambio de ideas, incluso en el plano internacional, y brindar apoyo a los grupos de mujeres que participan en todos los ámbitos de los medios de difusión y de los sistemas de comunicación a ese efecto;
g) Alentar la utilización creativa de programas en los medios de difusión nacionales, y proporcionar medios o incentivos a ese efecto, con miras a divulgar información sobre las diversas formas culturales de la población autóctona, y el desarrollo de los aspectos sociales y educacionales conexos en el marco del derecho nacional;
h) Garantizar la libertad de los medios de difusión y su protección subsiguiente dentro del marco del derecho nacional y alentar, de manera compatible con la libertad de expresión, la participación positiva de los medios de difusión en las cuestiones sociales y de desarrollo.

240. Medidas que han de adoptar los sistemas de difusión nacionales e internacionales:

Elaborar, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, mecanismos reglamentarios, incluidos los voluntarios, que permitan a los sistemas de comunicaciones internacionales y a los medios de difusión presentar una imagen equilibrada y diferenciada de la mujer y que fomenten una mayor participación de la mujer y el hombre en las esferas de la producción y la adopción de decisiones.

241. Medidas que han de adoptar los gobiernos, según proceda, o los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer:

a) Fomentar la organización de programas de educación y capacitación de la mujer a fin de que se prepare información destinada a los medios de difusión, incluida la financiación de actividades experimentales y la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación, a la cibernética y a la comunicación espacial y por satélite, ya sea en la esfera pública o privada;

b) Alentar la utilización de los sistemas de comunicación, incluidas las nuevas tecnologías, como medio de fortalecer la participación de la mujer en los procesos democráticos;

c) Facilitar la compilación de una lista de especialistas en los medios de difusión en cuestiones relacionadas con la mujer;

d) Alentar la participación de la mujer en la elaboración de directrices profesionales y códigos de conducta u otros mecanismos apropiados de autorregulación para fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión.

242. Medidas que han de adoptar las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones profesionales de difusión:

a) Estimular la creación de grupos de control que puedan vigilar a los medios de difusión y celebrar consultas con ellos a fin de velar por que las necesidades y los problemas de la mujer se reflejen en forma apropiada;

b) Capacitar a la mujer para que pueda utilizar mejor la tecnología de la información aplicada a la comunicación y a los medios de difusión, incluso en el plano internacional;

c) Crear redes entre las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones femeninas y las organizaciones de difusión profesionales y elaborar programas de información para esas organizaciones, a fin de que se reconozcan las necesidades concretas de la mujer en los medios de difusión, y facilitar una mayor participación de la mujer en la comunicación, en particular en el plano internacional, en apoyo del diálogo Sur-Sur y Norte-Norte entre esas organizaciones con miras, entre otras cosas, a promover los derechos humanos de la mujer y la igualdad entre la mujer y el hombre;

d) Alentar al sector de los medios de difusión y a las instituciones de enseñanza y de capacitación en materia de Medios de Difusión a que elaboren, en los idiomas apropiados, formas de difusión destinadas a los grupos tradicionales autóctonos y a otros grupos étnicos, tales como la narración, el teatro, la

poesía y el canto, que reflejen sus culturas y a que utilicen esas formas de comunicación para difundir información sobre cuestiones sociales y de desarrollo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO J.2. Fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer en los medios de difusión.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

243. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales, en la medida en que no atenten contra la libertad de expresión:

a) Fomentar la investigación y la aplicación de una estrategia de información, educación y comunicación orientada a estimular la presentación de una imagen equilibrada de las mujeres y las jóvenes y de las múltiples funciones que ellas desempeñan;
b) Alentar a los medios de difusión y a los organismos de publicidad a que elaboren programas especiales para fomentar el interés en la Plataforma de Acción;
c) Fomentar una capacitación que tenga en cuenta los aspectos relacionados con el género para los profesionales de los medios de difusión, incluidos los propietarios y los administradores, a fin de alentar la creación y la utilización de imágenes no estereotipadas, equilibradas y diferenciadas de la mujer en los medios de difusión;
d) Alentar a los medios de difusión a que se abstengan de presentar a la mujer como un ser inferior y de explotarla como objeto sexual y bien de consumo, en lugar de presentarla como un ser humano creativo, agente principal, contribuyente y beneficiaria del proceso de desarrollo;
e) Fomentar la idea de que los estereotipos sexistas que se presentan en los medios de difusión son discriminatorios para la mujer, degradantes y ofensivos;
f) Adoptar medidas efectivas, que incluyan normas legislativas pertinentes, contra la pornografía y la proyección de programas en los que se muestren escenas de violencia contra mujeres y niños en los medios de difusión.

244. Medidas que han de adoptar los medios de información de masas y las organizaciones de publicidad:

a) Elaborar, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, directrices profesionales y códigos de conducta y otras formas de autorre-

gulación para fomentar la presentación de imágenes no estereotipadas de la mujer;

b) Establecer, en la medida en que ello no atente contra la libertad de expresión, directrices profesionales y códigos de conducta respecto de los materiales de contenido violento, degradante o pornográfico sobre la mujer en los medios de información, incluso en la publicidad;

c) Introducir una perspectiva de género en todas las cuestiones de interés para las comunidades, los consumidores y la sociedad civil;

d) Aumentar la participación de la mujer en la adopción de decisiones en los medios de información en todos los niveles.

245. Medidas que han de adoptar los medios de información, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, en colaboración, cuando corresponda, con los mecanismos nacionales encargados de la promoción de la mujer:

a) Fomentar la participación en pie de igualdad en las responsabilidades familiares, mediante campañas en los medios de difusión que hagan hincapié en la igualdad de género y en la exclusión de los estereotipos basados en el género de los papeles que desempeñan las mujeres y los hombres dentro de la familia, y que difundan información tendiente a eliminar el abuso doméstico de cónyuges y niños y todas las formas de violencia contra la mujer, incluso la violencia en el hogar;

b) Producir y/o difundir materiales en los medios de difusión sobre las mujeres dirigentes, entre otras cosas, como líderes que asumen sus posiciones de liderazgo con experiencias muy diversas que incluyen, sin limitarse a ellas, sus experiencias respecto del logro de un equilibrio entre sus responsabilidades en el trabajo y en la familia, como madres, profesionales, administradoras y empresarias, para servir de modelos, particularmente para las jóvenes;

c) Fomentar campañas de amplio alcance que utilicen los programas de educación pública y privada para difundir información y fomentar la conciencia acerca de los derechos humanos de la mujer;

d) Apoyar el desarrollo de nuevos medios optativos y la utilización de todas las formas de comunicación, y proporcionar financiación, según proceda, para difundir la información dirigida a la mujer y sobre la mujer y sus intereses;

e) Elaborar criterios y capacitar a expertos para que apliquen el análisis de género a los programas de los medios de difusión.

K. La Mujer y el Medio Ambiente

246. El ser humano es el elemento central del desarrollo sostenible. Tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. La función de la mujer en la creación de modalidades de consumo y producción sostenibles y ecológicamente racionales y de métodos para la ordenación de los recursos naturales es sumamente importante, como se reconoció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y se dejó plasmado en todo el Programa 21. En el último decenio ha aumentado considerablemente la preocupación por el agotamiento de los recursos, la degradación de los sistemas naturales y los peligros de las sustancias contaminantes. Esas condiciones de degradación causan la destrucción de ecosistemas frágiles y el desplazamiento de comunidades, en particular el de las mujeres que forman parte de ellas, de las actividades productivas y representan una amenaza cada vez mayor para un medio ambiente seguro y saludable. La pobreza y la degradación del medio ambiente están estrechamente vinculadas entre sí. Aunque la pobreza crea ciertos tipos de tensiones ambientales, la principal causa del continuo deterioro del medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, especialmente en los países industrializados, que son motivo de gran preocupación, ya que agravan la pobreza y los desequilibrios. El aumento del nivel de los mares como consecuencia del calentamiento de la Tierra constituye una amenaza grave e inmediata para las personas que viven en países insulares y zonas costeras. La utilización de sustancias que provocan una disminución del ozono, como los productos con clorofluorocarburos y halogenados y los bromuros de metilo (con los cuales se fabrican plásticos y espumas) perjudican considerablemente la atmósfera, ya que permiten que lleguen a la superficie de la Tierra niveles excesivos de rayos ultravioleta dañinos. Ello afecta gravemente a la salud de las personas porque provoca tasas más altas de cáncer de la piel, daños a la vista y debilita las defensas del organismo. También tiene graves consecuencias para el medio ambiente, especialmente los cultivos y la vida marina.

247. Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea fundamental de erradicar la pobreza, como requisito indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible, a fin de reducir las desigualdades de los niveles de vida y atender mejor las necesidades de la mayoría de la población mundial. Los huracanes, los tifones y otros desastres naturales y, además, la destrucción de los recursos, la violencia, los desplazamientos y otros efectos derivados de la guerra, los conflictos armados y de

otra índole, el uso y el ensayo de armas nucleares y la ocupación extranjera pueden también contribuir a la degradación del medio ambiente. El deterioro de los recursos naturales desplaza a las comunidades y especialmente a las mujeres que forman parte de ellas, de las actividades generadoras de ingresos, a la vez que aumenta considerablemente la cantidad de trabajo no remunerado que es necesario realizar. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la degradación del medio ambiente repercute negativamente en la salud, el bienestar y la calidad de vida de la población en general, y sobre todo de las niñas y mujeres de todas las edades. Es fundamental conceder una atención y un reconocimiento particulares a la función y situación especial de las mujeres que viven en las zonas rurales y las que trabajan en el sector agrícola, en el que el acceso a la capacitación, la tierra, los recursos naturales y productivos, los créditos, los programas de desarrollo y las estructuras de cooperativas pueden ayudarlas a participar en mayor medida en el desarrollo sostenible. Los riesgos ambientales en el hogar y en el lugar de trabajo pueden tener consecuencias desproporcionadas para la salud de la mujer, debido a que su vulnerabilidad a los efectos tóxicos de diversos productos químicos es variable. Esos riesgos son particularmente elevados en las zonas urbanas y en las zonas de ingresos bajos donde existe una alta concentración de instalaciones industriales contaminantes.

248. Mediante la gestión y el uso de los recursos naturales, la mujer sostiene a su familia y a la comunidad. Como consumidora, cuidadora de su familia y educadora, su función es fundamental para la promoción del desarrollo sostenible, como lo es su preocupación por la calidad y el carácter sostenible de la vida para las generaciones actuales y futuras. Los gobiernos han manifestado su intención de crear un nuevo paradigma de desarrollo en el que se integre la preservación del medio ambiente con la justicia y la igualdad de género dentro de una misma generación y entre distintas generaciones, como se afirma en el capítulo 24 del Programa 2119.

249. La mujer sigue en gran medida sin participar en el proceso de formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, conservación, protección y rehabilitación del medio ambiente y los recursos naturales; su experiencia y aptitudes en la defensa y la vigilancia de la ordenación adecuada de los recursos naturales siguen muy a menudo marginadas de los órganos normativos y de adopción de decisiones, así como de los puestos directivos en las instituciones de enseñanza y los organismos relacionados con el medio ambiente. Son pocas las mujeres que reciben capacitación profesional en la ordenación de los recursos naturales y tienen capacidad normativa, por ejemplo como expertas en planificación de la ordenación

territorial, agronomía, silvicultura, ciencias marinas y derecho ambiental. Incluso cuando reciben capacitación profesional en la ordenación de los recursos naturales, no suelen tener una representación suficiente en las instituciones oficiales con capacidad normativa a nivel nacional, regional e internacional. Por lo general, la mujer no participa en pie de igualdad en la gestión de las instituciones financieras y las empresas cuyas decisiones son las que más afectan a la calidad del medio ambiente. Además, existen deficiencias institucionales en la coordinación entre las organizaciones no gubernamentales de mujeres y las instituciones nacionales que se ocupan de cuestiones ambientales, pese al rápido aumento y la importancia de las organizaciones no gubernamentales de mujeres que se dedican a esas cuestiones a todos los niveles.

250. La mujer ha desempeñado a menudo funciones de liderazgo o tomado la iniciativa para promover una ética del medio ambiente, disminuir el uso de recursos y reutilizar y reciclar recursos para reducir al máximo los desechos y el consumo excesivo. La mujer puede influir en forma considerable en las decisiones en materia de consumo sostenible. Además, su contribución a la ordenación del medio ambiente, por ejemplo, a través de campañas para los jóvenes y las comunidades destinadas a proteger el medio ambiente, suele tener lugar a nivel local, donde es más necesaria y decisiva una acción descentralizada sobre cuestiones de medio ambiente. La mujer, y en particular la mujer indígena, tiene conocimientos especiales de los vínculos ecológicos y de la ordenación de los ecosistemas frágiles. En muchas comunidades, la mujer es la principal fuerza de trabajo para la producción de subsistencia, por ejemplo, la recolección de mariscos; así pues, su función es fundamental para el abastecimiento de alimentos y la nutrición, la mejora de las actividades de subsistencia y del sector no estructurado y la protección del medio ambiente. En algunas regiones, la mujer suele ser el miembro más estable de la comunidad, ya que el hombre a menudo trabaja en lugares lejanos y deja a la mujer para que proteja el medio ambiente y vele por una distribución adecuada de los recursos dentro del hogar y la comunidad.

251. Las medidas estratégicas necesarias para una buena ordenación del medio ambiente exigen un método global, multidisciplinario e intersectorial. La participación y el liderazgo de la mujer son fundamentales en todos los aspectos de dicho método. En las recientes conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, así como las conferencias regionales preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, se ha reconocido que las políticas en materia

de Desarrollo Sostenible en que no se cuente con la participación del hombre y la mujer no lograrán sus resultados a largo plazo. Han solicitado la participación eficaz de la mujer en la generación de conocimientos y educación ambiental, la adopción de decisiones y la gestión en todos los niveles. Las experiencias y contribuciones de la mujer a un medio ambiente ecológicamente racional deben ocupar un lugar prioritario en el programa para el siglo XXI. Mientras la contribución de la mujer a la ordenación del medio ambiente no reciba reconocimiento y apoyo, el desarrollo sostenible seguirá siendo un objetivo difícil de alcanzar.

252. Los gobiernos y otros agentes, en el contexto de la falta del reconocimiento y el apoyo debidos a la contribución de la mujer en la conservación y ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, deberán propiciar la integración activa y visible de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, incluido un análisis de las consecuencias para la mujer y el hombre antes de adoptar decisiones.

Objetivo Estratégico K.1. Lograr la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles.

Medidas que han de adoptarse

253. Medidas que han de adoptar los gobiernos, en todos los niveles, con inclusión de las autoridades municipales según proceda:

a) Asegurar oportunidades a las mujeres, inclusive las pertenecientes a poblaciones indígenas, para que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, incluso como administradoras, elaboradoras de proyectos y planificadoras y como ejecutoras y evaluadoras de los proyectos relativos al medio ambiente;
b) Facilitar y fomentar el acceso de la mujer a la información y la educación, inclusive en las esferas de la ciencia, la tecnología y la economía, promoviendo de ese modo sus conocimientos, aptitudes y oportunidades de participación en las decisiones relativas al medio ambiente;
c) Estimular, con sujeción a las leyes nacionales y de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica,[35] la protección y utilización efectiva

35 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Convenio sobre la Diversidad Biológica (Centro de Actividad del Programa de Derecho e Instituciones Ambientales), junio de 1992.

de los conocimientos, innovaciones y prácticas de las mujeres de las comunidades indígenas y locales, incluidas las prácticas relativas a las medicinas tradicionales, la diversidad biológica y las tecnologías indígenas, y tratar de asegurar que sean respetados, mantenidos, promovidos y preservados de modo ecológicamente sostenible, y promover su aplicación más amplia con la aprobación y participación de quienes disponen de esos conocimientos; además, salvaguardar los derechos existentes de propiedad intelectual de esas mujeres que se protegen en el derecho nacional e internacional; tratar activamente, cuando sea necesario, de encontrar medios adicionales para proteger y utilizar efectivamente esos conocimientos, innovaciones y prácticas, con sujeción a las leyes nacionales y de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el derecho internacional pertinente y alentar la división justa y equitativa de los beneficios obtenidos de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas;

d) Adoptar medidas adecuadas para reducir los riesgos para la mujer resultantes de peligros ambientales identificados, tanto en el hogar como en el trabajo y en otros ambientes, inclusive la aplicación adecuada de tecnologías poco contaminantes, teniendo en cuenta el enfoque preventivo convenido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo18;

e) Adoptar medidas para integrar una perspectiva de género en el diseño y la utilización, entre otras cosas, de mecanismos de gestión de recursos, técnicas de producción y desarrollo de las infraestructuras en las zonas rurales y urbanas, que sean ecológicamente racionales y sostenibles;

f) Adoptar medidas que reconozcan el papel social de las mujeres como productoras y consumidoras a fin de que puedan adoptar medidas ambientales eficaces, junto con los hombres, en sus hogares, comunidades y lugares de trabajo;

g) Promover la participación de las comunidades locales, particularmente de las mujeres, en la individualización de las necesidades en materia de Servicios Públicos, planificación del espacio y diseño y creación de infraestructuras urbanas.

254. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y las instituciones del sector privado, según proceda:

a) Tener en cuenta el efecto que ha de tener la consideración del género en la labor de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y otros órganos pertinentes de las Naciones Unidas y en las actividades de las instituciones financieras internacionales;

b) Promover la participación de la mujer e incluir una perspectiva de género en la elaboración, la aprobación y la ejecución de proyectos financiados con cargo al Fondo para el Medio Ambiente Mundial y otras organizaciones pertinentes de las Naciones Unidas;
c) Alentar el diseño de proyectos en los sectores de interés para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial que beneficien a las mujeres, y el diseño de proyectos administrados por mujeres;
d) Establecer estrategias y mecanismos, en particular en los niveles más básicos, para aumentar la proporción de mujeres que participan como dirigentes, planificadoras, administradoras, científicas y asesoras técnicas en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas y programas para la ordenación de recursos naturales y la protección y conservación del medio ambiente y que se benefician de esas actividades;
e) Alentar a las instituciones sociales, económicas, políticas y científicas a que se ocupen del deterioro del medio ambiente y de las repercusiones que ello tiene sobre las mujeres.

255. Medidas que han de adoptar las organizaciones no gubernamentales y el sector privado:
a) Asumir la defensa de las cuestiones relativas a la ordenación del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales que preocupan a las mujeres y proporcionar información a fin de contribuir a la movilización de recursos para la protección y conservación del medio ambiente;
b) Facilitar el acceso de las agricultoras, pescadoras y pastoras a conocimientos, aptitudes, servicios de comercialización y tecnologías ecológicamente racionales a fin de apoyar y fortalecer sus papeles decisivos y su experiencia en el aprovechamiento de los recursos y la conservación de la diversidad biológica.

Objetivo Estratégico K.2. Integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas y programas en favor de desarrollo sostenible.

Medidas que han de adoptarse

256. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Integrar a las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción

de decisiones en materia de Ordenación Sostenible de los Recursos y en la formulación de políticas y programas de desarrollo sostenible, particularmente los destinados a atender y prevenir la degradación ambiental de la tierra;

b) Evaluar las políticas y programas desde el punto de vista de su repercusión sobre el medio ambiente y de la igualdad de acceso y de utilización por la mujer de los recursos naturales;

c) Asegurar que se realicen investigaciones adecuadas para evaluar de qué modo y en qué medida las mujeres son particularmente susceptibles o están particularmente expuestas al deterioro del medio ambiente y a los peligros derivados de éste, inclusive, cuando proceda, la realización de investigaciones y la reunión de datos sobre grupos concretos de mujeres, sobre todo mujeres de bajos ingresos, mujeres indígenas y mujeres pertenecientes a minorías;

d) Integrar los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres rurales en relación con el uso y la ordenación sostenibles de los recursos cuando se elaboren programas de ordenación del medio ambiente y de divulgación;

e) Integrar los resultados de investigaciones que reflejen la problemática del género en las políticas con el fin de crear asentamientos humanos sostenibles;

f) Promover el conocimiento de la función de las mujeres y fomentar las investigaciones sobre esta función, en particular de las mujeres rurales e indígenas, en la recolección y producción de alimentos, la conservación del suelo, el riego y la ordenación de cuencas hidrográficas, el saneamiento, la ordenación de las zonas costeras y el aprovechamiento de los recursos marinos, el control integrado de las plagas, la planificación del uso de la tierra, la conservación de los bosques y la silvicultura comunitaria, la pesca, la prevención de los desastres naturales y las fuentes de energía nuevas y renovables, prestando especial atención a los conocimientos y a las experiencias de las mujeres indígenas;

g) Elaborar una estrategia de cambio para eliminar todos los obstáculos que impiden la participación plena y equitativa de las mujeres en el desarrollo sostenible y su acceso a los recursos y el control de éstos en un pie de igualdad;

h) Fomentar la educación de las niñas y las mujeres de todas las edades en las esferas de la ciencia, la tecnología, la economía y otras disciplinas relacionadas con el medio ambiente natural, de manera que puedan hacer elecciones bien fundadas y proporcionar información bien fundamentada en la determinación de las prioridades económicas, científicas y ambientales locales para la ordenación y el uso apropiado de los recursos y ecosistemas naturales y locales;

i) Elaborar programas para lograr la participación de mujeres profesionales y científicas, así como de trabajadoras técnicas, administrativas y de oficina, en la ordenación del medio ambiente, elaborar programas de capacitación de niñas y mujeres en esas esferas, aumentar las oportunidades de contratación y promoción de las mujeres en esas esferas y poner en práctica medidas especiales encaminadas a promover los conocimientos especializados y la participación de la mujer en dichas actividades;
j) Individualizar y fomentar tecnologías ecológicamente racionales diseñadas, elaboradas y perfeccionadas con la participación de la mujer que sean adecuadas tanto para las mujeres como para los hombres;
k) Apoyar el desarrollo de un acceso equitativo de las mujeres a la infraestructura de vivienda, el agua apta para el consumo y las tecnologías energéticas seguras, tales como la energía eólica y solar, la biomasa y otras fuentes renovables, por medio de la evaluación de las necesidades de participación, la planificación de la energía y la formulación de políticas energéticas a escala local y nacional;
l) Lograr que para el año 2000 todos tengan acceso a agua limpia y que se diseñen y apliquen planes de protección y conservación ambiental para rehabilitar los sistemas de abastecimiento de agua contaminados y reconstruir las cuencas hidrográficas dañadas.

257. Medidas que han de adoptar las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones del sector privado:

a) Lograr la participación de la mujer en las industrias de la comunicación a fin de aumentar los conocimientos sobre los temas ambientales, en particular sobre las repercusiones de los productos, las tecnologías y los procesos industriales sobre el medio ambiente y la salud;
b) Alentar a los consumidores a que hagan uso de su poder adquisitivo para fomentar la fabricación de productos ecológicamente correctos y alentar las inversiones en actividades y tecnologías ecológicamente racionales y productivas en la agricultura, la pesca, el comercio y la industria;
c) Apoyar las iniciativas de las mujeres consumidoras mediante la promoción de la comercialización de alimentos orgánicos y servicios de reciclado, la información sobre productos y el etiquetado de productos, incluido el etiquetado de los contenedores de productos químicos tóxicos y de plaguicidas, en términos y con símbolos comprensibles para los consumidores, independientemente de su edad y grado de alfabetización.

OBJETIVO ESTRATÉGICO K.3. Fortalecer o establecer mecanismos a nivel regional, nacional e internacional para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

258. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales y las organizaciones no gubernamentales, según resulte apropiado:

a) Ofrecer asistencia técnica a las mujeres, en particular en los países en desarrollo, en los sectores de la agricultura, las pesquerías, la pequeña empresa, el comercio y la industria, a fin de lograr el fomento continuo del desarrollo de los recursos humanos y la elaboración de tecnologías ecológicamente racionales, así como de las empresas de mujeres;

b) Elaborar bases de datos y sistemas de información y supervisión y llevar a cabo investigaciones, metodologías y análisis de políticas participatorios y dinámicos en que se tengan en cuenta el género, con la colaboración de las instituciones académicas y de las investigadoras locales, sobre las cuestiones siguientes:

i) Los conocimientos y la experiencia de la mujer en la ordenación y conservación de los recursos naturales para su inclusión en las bases de datos y los sistemas de información en la esfera del desarrollo sostenible;

ii) Las consecuencias para la mujer de la degradación del medio ambiente y de los recursos naturales derivada, entre otras cosas, de unas pautas de producción y consumo no sostenibles, la sequía, la mala calidad del agua, el calentamiento de la atmósfera, la desertificación, la elevación del nivel del mar, los desechos peligrosos, los desastres naturales, los productos químicos tóxicos y los residuos de plaguicidas, los residuos radiactivos, los conflictos armados;

iii) Análisis de los vínculos estructurales entre género, medio ambiente y desarrollo, en determinados sectores tales como la agricultura, la industria, la pesca, la silvicultura, la salud ambiental, la diversidad biológica, el clima, los recursos hídricos y el saneamiento;

iv) Medidas encaminadas a elaborar e incluir análisis ambientales, económicos, culturales, sociales y que incluyan una orientación de género como paso fundamental para la preparación y la vigilancia de programas y políticas;

v) Programas encaminados a crear centros rurales y urbanos de capacitación, investigación y recursos que permitan difundir tecnologías ecológicamente racionales destinadas a las mujeres;

c) Velar por que se cumplan plenamente las obligaciones internacionales pertinentes, incluso cuando proceda, las disposiciones del Convenio de Basilea y otros convenios relativos al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos (que incluyan desechos tóxicos) y el Código de Práctica del Organismo Internacional de Energía Atómica relativo al movimiento de los desechos radiactivos; promulgar y hacer cumplir reglamentaciones para la gestión ecológicamente racional del almacenamiento y los movimientos; considerar la posibilidad de tomar medidas para prohibir los movimientos que no se hagan en condiciones de seguridad y con las debidas garantías; y velar por el estricto control y gestión de los desechos peligros y los desechos radiactivos de conformidad con las obligaciones internacionales y regionales pertinentes, y eliminar la exportación de esos desechos a países que, en forma aislada o en virtud de acuerdos internacionales, prohíban su importación;

d) Fomentar la coordinación dentro y entre las instituciones para aplicar la presente Plataforma de Acción y el capítulo 24 del Programa 21, entre otras cosas, pidiendo a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible que, por conducto del Consejo Económico y Social, solicite información a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer al examinar la aplicación del Programa 21 en lo que respecta a las mujeres y el medio ambiente.

L. La Niña

259. En la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que "Los Estados partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales" (párrafo 1 del artículo 2)11. No obstante, los indicadores de que se dispone demuestran que en muchos países se discrimina contra la niña desde las primeras fases de la vida, durante toda su niñez y hasta la edad adulta. En algunas partes del mundo, el número de hombres excede del de mujeres en un 5%. Los motivos de esta disparidad son, entre otros, las actitudes y prácticas perjudiciales, como la mutilación genital de las mujeres, la preferencia por los hijos varones, que se traduce a su vez en el infanticidio de las niñas y en la selección del sexo antes del nacimiento, el matrimonio precoz, incluyendo el matrimonio de las niñas, la violencia contra la mujer, la explotación sexual, el abuso sexual, la discriminación contra la

niña en las raciones alimentarias y otras prácticas que afectan a la salud y al bienestar. Como resultado de todo ello, menos niñas que niños llegan a la edad adulta.

260. Las niñas suelen ser consideradas inferiores y se les enseña a ponerse siempre en último lugar, con lo que se les quita el sentido de su propia dignidad. La discriminación y el descuido de que son objeto en la infancia pueden ser el comienzo de una espiral descendente que durará toda la vida, en la que la mujer se verá sometida a privaciones y excluida de la vida social en general. Deben adoptarse iniciativas para preparar a la niña a participar, activa y eficazmente y en pie de igualdad con el niño, en todos los niveles de la dirección en las esferas social, económica, política y cultural.

261. Los medios educativos viciados por prejuicios basados en el género, como los programas de estudios, materiales y prácticas, las actitudes de los profesores y las relaciones dentro del aula, refuerzan las desigualdades de género ya existentes.

262. Puede ser que la niña y la adolescente reciba, de sus padres, profesores o compañeros y de los medios de comunicación, una multiplicidad de mensajes conflictivos y contradictorios en cuanto al papel que le toca desempeñar. Es preciso que mujeres y hombres colaboren con los niños y los jóvenes para desarraigar los estereotipos persistentes basados en el género, teniendo en cuenta los derechos del niño y los derechos, deberes y obligaciones de los padres, como se indica en el párrafo 267 *infra*.

263. Aunque el número de niños instruidos ha aumentado en los últimos 20 años en algunos países, los niños se han beneficiado proporcionalmente mucho más que las niñas. En 1990, había 130 millones de niños sin acceso a la escuela primaria; de ellos, 81 millones eran niñas. Esto puede atribuirse a factores tales como las actitudes dictadas por la costumbre, el trabajo infantil, el matrimonio precoz, la falta de dinero y de servicios escolares adecuados, los embarazos de adolescentes y las desigualdades basadas en el género existentes tanto en la sociedad en general como en la familia, que se definen en el párrafo 29 *supra*. En algunos países, la escasez de maestras puede coartar la matriculación de las niñas. En muchos casos, a las niñas se las pone a realizar labores domésticas pesadas a una edad muy temprana, y se espera que atiendan al mismo tiempo a sus quehaceres domésticos y educativos, lo que tiene a menudo como resultado un bajo rendimiento en los estudios y el abandono precoz de la escuela.

264. El porcentaje de niñas en la enseñanza secundaria sigue siendo significativamente bajo en muchos países. No suele alentarse a las niñas a seguir estudios científicos o tecnológicos ni se les da oportunidad de hacerlo, con lo que se las priva de los conocimientos que necesitan para su vida cotidiana y para hallar oportunidades de empleo.

265. Se estimula menos a la niña que al niño a participar en las funciones sociales, económicas y políticas de la sociedad y a aprender acerca de esas funciones, con el resultado de que no se le deparan las mismas oportunidades de acceder a los procesos de adopción de decisiones que al niño.

266. La discriminación que se practica contra la niña en el acceso a la nutrición y a los servicios de salud física y mental pone en peligro su salud presente y futura. Se estima que en los países en desarrollo 450 millones de mujeres adultas han tenido un desarrollo detenido a causa de la malnutrición proteico-calórica en la infancia.

267. La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo reconoció, en el párrafo 7.3 del Programa de Acción14, que "se debe prestar plena atención a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre mujeres y hombres, y particularmente a las necesidades de los adolescentes en materia de Enseñanza y de Servicios, con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable", teniendo en cuenta el derecho del niño a la información, a la intimidad, la confidencialidad, el respeto y el consentimiento con conocimiento de causa, así como las responsabilidades, derechos y obligaciones de los padres y tutores en lo que respecta a proporcionar al niño, con arreglo a la evolución de sus capacidades, un asesoramiento y orientación apropiados para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y de conformidad con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En todas las acciones referentes a los niños, la consideración primordial será el interés superior del niño. Debe prestarse apoyo a la educación sexual integral de los jóvenes, con el respaldo y la guía de los padres, en la que se subraye la responsabilidad de los varones con respecto de su propia sexualidad y fecundidad y en la que se les ayude a asumir esas responsabilidades.

268. Cada año, más de 15 millones de niñas de entre 15 y 19 años de edad traen hijos al mundo. La maternidad a edades muy tempranas entraña complicaciones durante el embarazo y el parto y constituye un riesgo para la salud de la madre muy

superior a la media. Los niveles de morbilidad y mortalidad entre los hijos de madres jóvenes son más elevados. La maternidad precoz sigue constituyendo un impedimento para la mejora de la condición educativa, económica y social de la mujer en todas las partes del mundo. En general, el matrimonio y la maternidad precoces pueden reducir gravemente las oportunidades educativas y de empleo y pueden afectar a largo plazo negativamente la calidad de vida de la mujer y de sus hijos.

269. La violencia sexual y las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, tienen un efecto devastador en la salud del niño, y la niña es más vulnerable que el varón a las consecuencias de las relaciones sexuales sin protección y prematuras. A menudo se ejercen presiones sobre la niña para que se entregue a actividades sexuales. Debido a factores tales como su juventud, las presiones sociales, la falta de leyes que la protejan o el hecho de que éstas no se hagan cumplir, la niña es más vulnerable a todo tipo de violencia, especialmente la sexual, inclusive la violación, el abuso sexual, la explotación sexual, la trata, posiblemente la venta de sus órganos y tejidos, y los trabajos forzados.

270. La niña con discapacidad se enfrenta con otras barreras y es preciso que se le garantice la no discriminación y el disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

271. Algunos niños son especialmente vulnerables, en particular los abandonados, los que carecen de hogar y los desplazados, los niños de la calle, los que viven en zonas de conflicto y aquellos contra los que se discrimina por pertenecer a una etnia o raza minoritaria.

272. Deben eliminarse en consecuencia todos los obstáculos a fin de permitir que las niñas, sin excepción, desarrollen su pleno potencial y todas sus capacidades mediante la igualdad de acceso a la educación y a la formación, a la nutrición, a los servicios de salud física y mental y a la información conexa.

273. Al ocuparse de las cuestiones relativas a la infancia y la juventud, los gobiernos deben promover una política activa y manifiesta en el sentido de incorporar una perspectiva de género en todas las políticas y programas de forma que antes de adoptar cualquier decisión se analice de qué forma afectará a la niña y al niño, respectivamente.

OBJETIVO ESTRATÉGICO L.1. Eliminación de todas las formas de discriminación contra la niña.

MEDIDAS QUE HAN DE ADOPTARSE

274. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) En el caso de los Estados que aún no han firmado o ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, adoptar medidas urgentes para firmar y ratificar la Convención, teniendo presente que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se instó enérgicamente a que se firmara antes de fines de 1995, y en el caso de los Estados que han firmado y ratificado la Convención, garantizar su pleno cumplimiento adoptando todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias y fomentando un entorno que posibilite y aliente el pleno respeto de los derechos del niño;

b) De conformidad con el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño11, adoptar medidas para garantizar la inscripción del niño inmediatamente después de su nacimiento y su derecho desde ese momento a tener un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos;

c) Adoptar disposiciones para velar por que el niño cuente con el adecuado apoyo económico de sus padres mediante, entre otras medidas, la garantía del cumplimiento de las leyes relativas a la manutención del niño;

d) Eliminar las injusticias y los obstáculos en relación con los derechos sucesorios a que se enfrentan las niñas de modo que todos los niños puedan disfrutar sus derechos sin discriminación mediante, por ejemplo, la promulgación y aplicación de leyes que garanticen la igualdad de derechos sucesorios y asegure la igualdad de derecho a la herencia con independencia del sexo;

e) Promulgar y hacer que se cumplan estrictamente las leyes destinadas a velar por que sólo se contraiga matrimonio con el libre y pleno consentimiento de los contrayentes; además, promulgar y hacer que se cumplan estrictamente las leyes relativas a la edad mínima para expresar consentimiento y contraer matrimonio y elevar la edad mínima para contraer matrimonio cuando sea necesario;

f) Desarrollar y aplicar políticas, planes de acción y programas amplios para la supervivencia, protección, desarrollo y adelanto de la niña a fin de promover y proteger su pleno disfrute de sus derechos humanos y para velar por la

igualdad de oportunidades de la niña; dichos planes deben formar parte integrante del proceso global de desarrollo;

g) Velar por que se desglosen por sexo y edad todos los datos relativos al niño en cuanto a salud, educación y otros sectores, a fin de incluir una perspectiva de género en la planificación, la aplicación y la vigilancia de esos programas.

275. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Desglosar la información y los datos sobre la infancia por sexo y edad, emprender investigaciones sobre la situación de la niña e integrar, según proceda, los resultados en la formulación de políticas, programas y decisiones para el adelanto de la niña;

b) Generar apoyo social a la observancia de las leyes sobre la edad mínima para contraer matrimonio, especialmente proporcionando a las niñas oportunidades educativas.

Objetivo Estratégico L.2. Eliminar las actitudes y las prácticas culturales que perjudican a la niña.

Medidas que han de adoptarse

276. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) Alentar y apoyar, según proceda, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones de base comunitaria en su labor de fomento de la evolución de las actitudes y prácticas negativas para la niña;

b) Poner en marcha programas de educación y elaborar material didáctico y libros de texto que sensibilicen e informen a los adultos sobre los efectos perjudiciales para la niña que entrañan determinadas prácticas tradicionales o impuestas por la costumbre;

c) Elaborar y aprobar programas de estudios, material didáctico y libros de texto que mejoren el concepto de sí misma de la niña, su vida y sus oportunidades de trabajo, especialmente en áreas en que la mujer ha estado tradicionalmente menos representada, como las matemáticas, la ciencia y la tecnología;

d) Adoptar medidas de forma que la tradición y la religión y sus expresiones no constituyan motivo de discriminación contra las niñas.

277. Medidas que han de adoptar los gobiernos, las organizaciones internacionales y según proceda, las organizaciones no gubernamentales:

a) Promover un entorno educativo en el que se eliminen las barreras que impiden la asistencia a las escuelas de las niñas casadas o embarazadas y las madres jóvenes, inclusive, según proceda, mediante servicios de guardería asequibles y accesibles, así como mediante la educación de los padres, para alentar a las que tengan que ocuparse de sus hijos y sus hermanos cuando aún están en edad escolar a reemprender o continuar sus estudios hasta completar la enseñanza;

b) Alentar a las instituciones de educación y a los medios de información a que adopten y proyecten una imagen de la niña y el niño equilibrada y libre de estereotipos y a que se esfuercen en eliminar la pornografía infantil y las representaciones degradantes o violentas de la niña;

c) Eliminar todas las formas de discriminación contra la niña y las causas básicas de la preferencia por los hijos varones, que resultan en prácticas dañinas e inmorales como la selección prenatal del sexo y el infanticidio femenino; esto se ve a menudo agravado por la utilización cada vez más frecuente de técnicas que permiten determinar el sexo del feto, desembocando todo ello en el aborto de fetos del sexo femenino;

d) Desarrollar políticas y programas en los que se dé prioridad a los programas oficiales y no oficiales que ayuden a la niña y le permitan adquirir conocimientos, desarrollar el sentido de su propia dignidad y asumir la responsabilidad de su propia vida; y prestar especial atención a los programas destinados a educar a mujeres y hombres, especialmente los padres, sobre la importancia de la salud física y mental y del bienestar de la niña, incluidos la eliminación de la discriminación contra la niña en la ración alimentaria, el matrimonio precoz, la violencia ejercida contra ella, su mutilación genital, la prostitución infantil, el abuso sexual, la violación y el incesto.

Objetivo Estratégico L.3. Promover y proteger los derechos de la niña e intensificar la conciencia de sus necesidades y su potencial.

Medidas que han de adoptarse

278. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Concientizar a los gobernantes, planificadores, administradores y encargados de aplicar las políticas en todos los planos, así como a las familias y comunidades, de la situación desfavorable en que se encuentran las niñas;
b) Hacer que las niñas, sobre todo las que pasan por circunstancias difíciles, cobren conciencia de sus propias posibilidades e instruirlas acerca de los derechos que les corresponden conforme a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño, de la legislación promulgada en su favor y de las diversas medidas que han adoptado tanto las organizaciones gubernamentales como las no gubernamentales a fin de mejorar su condición;
c) Educar a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para que se esfuercen por mejorar la situación de las niñas y exhortarlos a trabajar en pro del respeto mutuo y de la colaboración en pie de igualdad entre los jóvenes de ambos sexos;
d) Favorecer la igualdad en la prestación de los servicios y el suministro de aparatos apropiados a las niñas con discapacidades y proporcionar a sus familias los servicios de apoyo pertinentes, cuando proceda.

Objetivo Estratégico L.4. Eliminar la discriminación contra las niñas en la educación y en la formación profesional.

Medidas que han de adoptarse

279. Medidas que han de adoptar los gobiernos:
a) Velar por que la totalidad de las niñas y los niños tenga acceso universal y en condiciones de igualdad a la enseñanza primaria y pueda completarla, y suprimir las diferencias existentes actualmente entre niñas y niños, conforme a lo estipulado en el artículo 28 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; garantizar asimismo, el acceso en condiciones de igualdad de oportunidades a la educación secundaria para el año 2005 y a la educación superior, incluida la formación profesional y técnica, para todas las niñas y niños, incluidos los discapacitados y los especialmente dotados;
b) Adoptar medidas para incluir los programas de alfabetización funcional y de aritmética elemental, en particular destinados a las niñas que no asisten a la escuela, en los programas de desarrollo;
c) Fomentar la instrucción en materia de Derechos Humanos en los programas de enseñanza e incluir en la educación la idea de que los derechos humanos de

la mujer y la niña son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales;

d) Aumentar la tasa de matrícula escolar y las tasas de retención de las niñas proporcionando los recursos presupuestarios apropiados y movilizando el apoyo de la comunidad y de los padres mediante campañas y horarios escolares flexibles, incentivos, becas, programas de acceso para muchachas no escolarizadas y otras medidas;

e) Elaborar programas y materiales de capacitación para maestros y educadores que les permitan cobrar conciencia de su propia función en el proceso educativo y aplicar estrategias efectivas de enseñanza en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género;

f) Adoptar medidas para que las maestras y profesoras universitarias tengan las mismas posibilidades y la misma categoría que sus colegas del sexo masculino.

280. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Proporcionar educación y capacitación a las niñas para que tengan mayores oportunidades de encontrar empleo y de acceder a los puestos de adopción de decisiones;

b) Proporcionar educación a las muchachas para que conozcan mejor, desde el punto de vista teórico y práctico, el funcionamiento de los sistemas económicos, financieros y políticos;

c) Garantizar a las niñas con discapacidades el acceso a la educación y la capacitación apropiadas, a fin de que puedan participar plenamente en la sociedad;

d) Fomentar la participación plena e igual de las muchachas en actividades no académicas como los deportes, el teatro y los actos culturales.

Objetivo Estratégico L.5. Eliminar la discriminación contra las niñas en el ámbito de la salud y la nutrición.

Medidas que han de adoptarse

281. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Difundir información pública sobre la erradicación de las prácticas discriminatorias contra las niñas en materia de distribución de alimentos, nutrición y acceso a los servicios de salud;

b) Concientizar a las niñas, los padres, los maestros y la sociedad sobre la buena salud y la nutrición en general y sobre los peligros para la salud y los problemas de otra índole que entrañan los embarazos precoces;
c) Fortalecer y reformar la educación sanitaria y los servicios de salud, sobre todo los programas de atención primaria de la salud incluidas la salud sexual y reproductiva, crear buenos programas de salud que satisfagan las necesidades físicas y mentales de las muchachas y para atender las necesidades de las madres jóvenes, las mujeres embarazadas y las madres lactantes;
d) Establecer programas de educación entre compañeros y de divulgación destinados a intensificar la labor individual y colectiva con miras a disminuir la vulnerabilidad de las muchachas al VIH/SIDA y a otras enfermedades de transmisión sexual; conforme a lo acordado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y a lo establecido en el informe de la presente Conferencia, reconociendo las funciones de los padres mencionadas en el párrafo 267 de la presente Plataforma de Acción;
e) Velar por que las muchachas, sobre todo las adolescentes, reciban educación e información en materia de Fisiología Reproductiva, Salud Reproductiva y Salud Sexual, conforme a lo acordado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, y a lo establecido en el informe de esa Conferencia, así como en materia de prácticas responsables de planificación de la familia, vida de familia, salud reproductiva, enfermedades de transmisión sexual, transmisión y prevención del VIH/SIDA, reconociendo las funciones de los padres mencionadas en el párrafo 267.
f) Incorporar la formación sanitaria y nutricional para las niñas a los programas de alfabetización y los planes de estudio académico desde la enseñanza primaria;
g) Hacer hincapié en la responsabilidad que incumbe a los adolescentes por lo que respecta a la salud y las actividades sexuales y reproductivas mediante la prestación de los servicios y el asesoramiento apropiados, como se indica en el párrafo 267;
h) Elaborar programas de información y capacitación que se ocupen de las necesidades de salud especiales de las niñas, destinados a las personas encargadas de planificar y ejecutar las políticas de salud;
i) Adoptar todas las medidas oportunas para abolir las prácticas tradicionales que perjudican la salud de los niños, conforme a lo estipulado en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Objetivo Estratégico L.6. Eliminar la explotación económica del trabajo infantil y proteger a las niñas que trabajan.

Medidas que han de adoptarse

282. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño, proteger a los niños contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social;

b) Fijar en la legislación nacional una edad mínima de admisión en el empleo para los niños, incluidas las niñas, de conformidad con las normas laborales internacionales existentes y la Convención sobre los Derechos del Niño, en todos los sectores de actividad;

c) Proteger a las niñas que trabajan mediante las medidas siguientes:

i) Fijar una edad o edades mínimas de admisión en el empleo;

ii) Vigilar estrictamente las condiciones de trabajo (respeto de la jornada laboral, la prohibición de que trabajen las niñas a quienes se lo impide la legislación nacional, la inspección de las condiciones de higiene y salud en el trabajo);

iii) Otorgar protección de la seguridad social;

iv) Establecer una capacitación y una educación permanentes;

d) Reforzar, en caso necesario, la legislación que reglamenta el trabajo infantil y fijar multas u otras sanciones apropiadas para garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación;

e) Inspirarse en las normas de trabajo internacionales vigentes, incluidas, en su caso, las normas de la OIT sobre la protección de los niños trabajadores, al elaborar la legislación y las políticas laborales nacionales.

Objetivo Estratégico L.7. Erradicar la violencia contra las niñas.

Medidas que han de adoptarse

283. Medidas que han de adoptar los gobiernos, según proceda, y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Adoptar medidas eficaces para promulgar y aplicar la legislación a fin de garantizar la seguridad de las muchachas frente a toda forma de violencia en el trabajo, incluidos los programas de capacitación y los programas de apoyo; y adoptar medidas para erradicar el acoso sexual de las muchachas en las instituciones de educación y de otra índole;
b) Adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas oportunas para defender a las niñas, tanto en la familia como en la sociedad, contra toda forma de violencia física o mental, lesiones o abusos, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual;
c) Impartir capacitación en materia de Género a las personas que trabajan en programas de tratamiento, rehabilitación y de asistencia de otra índole destinados a las muchachas víctimas de la violencia y promover programas de información, apoyo y capacitación para éstas;
d) Promulgar y aplicar leyes que protejan a las muchachas contra toda forma de violencia, como la elección prenatal del sexo y el infanticidio femenino, la mutilación genital, el incesto, los abusos sexuales, la explotación sexual, la prostitución y la pornografía infantiles, y establecer programas seguros y confidenciales y servicios de apoyo médico, social y psicológico apropiados para cada edad destinados a las niñas que son víctimas de la violencia.

Objetivo Estratégico L.8. Fomentar la conciencia de las niñas y su participación en la vida social, económica y política.

Medidas que han de adoptarse

284. Medidas que han de adoptar los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales:

a) Facilitar a las muchachas el acceso a la educación y la información sobre cuestiones sociales, culturales, económicas y políticas, y a los medios de comunicación que se ocupan de estas cuestiones, y permitirles expresar sus opiniones;
b) Respaldar a las organizaciones no gubernamentales, y sobre todo a las destinadas a la juventud, en su labor de promoción de la igualdad y la participación de las muchachas en la sociedad.

Objetivo Estratégico L.9. Fortalecer la función de la familia* en cuanto a mejorar la condición de las niñas.

Medidas que han de adoptarse

285. Medidas que han de adoptar los gobiernos, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales:

a) Elaborar políticas y programas para ayudar a la familia, como se define en el párrafo 29 *supra*, en sus funciones de apoyo, educación y crianza, haciendo especial hincapié en la erradicación de la discriminación contra las niñas en el seno familiar;
b) Crear un entorno que fortalezca la familia, tal como se define en el párrafo 29 *supra*, con miras a adoptar medidas de apoyo y prevención que protejan y respeten a las niñas y promuevan su potencial;
c) Educar y estimular a los padres y los encargados para que traten de igual modo a las niñas y a los niños y para que procuren que tanto las niñas como los niños compartan las responsabilidades familiares, tal como se definen en el párrafo 29 *supra*.

Capítulo V

Disposiciones Institucionales

286. En la Plataforma de Acción se establece un conjunto de medidas que han de dar lugar a cambios fundamentales. Es indispensable que se adopten medidas inmediatas y responsables a fin de lograr los objetivos para el año 2000. Su aplicación debe estar a cargo fundamentalmente de los gobiernos, pero depende también de una gran variedad de instituciones del sector público, privado y no gubernamental a nivel comunitario, nacional, subregional y regional e internacional.

287. Durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), se crearon en los planos nacional, regional e internacional numerosas instituciones dedicadas específicamente al adelanto de la mujer. En el plano internacional, se establecieron el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas

* Según se define en el párrafo 29 *supra*.

para la Mujer (UNIFEM) y el Comité encargado de vigilar la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esas entidades, junto con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y su secretaría, la División para el Adelanto de la Mujer, pasaron a ser las principales instituciones de las Naciones Unidas dedicadas específicamente al adelanto de la mujer a nivel mundial. En el plano nacional, varios países crearon o fortalecieron mecanismos nacionales de planificación, defensa, y control de los progresos alcanzados en el adelanto de la mujer.

288. La aplicación de la Plataforma de Acción por las instituciones nacionales, subregionales y regionales e internacionales, tanto públicas como privadas, se facilitaría si hubiera transparencia, una mayor vinculación entre las redes y organizaciones y una corriente de información constante entre todos los interesados. También es preciso contar con objetivos claros y mecanismos de rendición de cuentas. Debe haber vínculos con otras instituciones en los planos nacional, subregional y regional e internacional y con las redes y organizaciones dedicadas al adelanto de la mujer.

289. Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la comunidad tienen una función específica que desempeñar en la creación de un clima social, económico, político e intelectual basado en la igualdad entre la mujer y el hombre. Las mujeres deben participar activamente en la aplicación y vigilancia de la Plataforma de Acción.

290. La aplicación eficaz de la Plataforma también exigirá la modificación de la estructura interna de las instituciones y organizaciones, incluidos los valores, actitudes, normas y procedimientos que se contrapongan al adelanto de la mujer. Se debe eliminar el acoso sexual.

291. Las instituciones nacionales, subregionales y regionales e internacionales deben contar con mandatos amplios y claros y con la autoridad, los recursos y los mecanismos de rendición de cuentas que se requieran para cumplir las funciones establecidas en la Plataforma de Acción. Sus métodos de funcionamiento deben garantizar una aplicación eficiente y eficaz de la Plataforma. Debe existir un compromiso claro respecto de las normas y los estándares internacionales de igualdad entre la mujer y el hombre como base para toda la acción.

292. Para garantizar la aplicación eficaz de la Plataforma de Acción y promover el adelanto de la mujer en los planos nacional, subregional y regional e internacional,

los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes deben apoyar una política activa y visible de incorporación de una perspectiva de género, entre otras cosas, en la vigilancia y evaluación de todos los programas y políticas.

A. Actividades en el Plano Nacional

293. Los gobiernos son los principales responsables de la aplicación de la Plataforma de Acción. Es indispensable contar con un compromiso al más alto nivel político para su aplicación, y los gobiernos deben adoptar un papel rector en la coordinación, la supervisión y la evaluación de los progresos que se alcancen en el adelanto de la mujer. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer es una conferencia de compromiso y acción nacional e internacional. Ello requiere el compromiso de los gobiernos y de la comunidad internacional. La Plataforma de Acción forma parte de un proceso permanente y tiene efecto catalítico, ya que contribuirá a los programas y a lograr resultados prácticos que beneficien a las niñas y a las mujeres de todas las edades. Se exhorta a los Estados y a la comunidad internacional a que acepten este desafío estableciendo compromisos de acción. Como parte de este proceso, muchos Estados han establecido ya compromisos de acción que se recogen, entre otras cosas, en sus declaraciones nacionales.

294. Los mecanismos y las instituciones nacionales para el adelanto de la mujer deben participar en la formulación de políticas oficiales y fomentar la aplicación de la Plataforma de Acción por medio de diversos órganos e instituciones, incluido el sector privado, y, cuando sea necesario, deben impulsar la elaboración de nuevos programas para el año 2000 en esferas que no correspondan a las instituciones existentes.

295. Debe alentarse el apoyo y la participación de una variedad amplia y diversa de instituciones, tales como órganos legislativos, instituciones académicas y de investigación, asociaciones de profesionales, sindicatos, cooperativas, grupos comunitarios locales, organizaciones no gubernamentales, incluidas organizaciones de mujeres y grupos feministas, medios de difusión, grupos religiosos, organizaciones de jóvenes y grupos culturales, así como organizaciones financieras y organizaciones sin fines de lucro.

296. La aplicación de la Plataforma de Acción exige la adopción de medidas encaminadas a establecer o fortalecer los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer al nivel político más elevado, procedimientos apropiados y personal para la coordinación en los ministerios y entre ministerios y otras instituciones con

el mandato y la capacidad de ampliar la participación de la mujer e incorporar el análisis de género en los programas y políticas. La primera etapa del proceso para todas las instituciones debe consistir en el examen de sus objetivos, programas y procedimientos operacionales en función de las medidas que se piden en la Plataforma. Una actividad importante debe ser promover la conciencia y el apoyo del público respecto de los objetivos de la Plataforma de Acción, entre otras cosas, por conducto de los medios de comunicación y la educación pública.

297. En consulta con las instituciones y organizaciones no gubernamentales pertinentes, los gobiernos deben comenzar a formular estrategias de aplicación de la Plataforma cuanto antes y de preferencia para fines de 1995 y deben preparar sus estrategias y planes de acción de ser posible para fines de 1996. En el proceso de planificación deben participar personas del más alto nivel de autoridad gubernamental y representantes apropiados de la sociedad civil. Las estrategias de aplicación deben ser amplias y contar con calendarios para los objetivos y datos de referencia sobre la vigilancia e incluir propuestas relativas a la asignación y reasignación de recursos relacionados con la aplicación. Cuando sea necesario, se obtendrá el apoyo de la comunidad internacional, inclusive en materia de Financiación.

298. Se debe alentar a las organizaciones no gubernamentales a que contribuyan a la formulación y aplicación de las estrategias o los planes de acción nacionales. También se les debe animar a formular sus propios programas con el objeto de complementar las actividades del gobierno. Se debe alentar a las organizaciones de mujeres y a los grupos feministas a que, en colaboración con otras organizaciones no gubernamentales, organicen redes, según convenga, y a que promuevan y apoyen la aplicación de la Plataforma de Acción por los gobiernos y los órganos regionales e internacionales.

299. Los gobiernos deben comprometerse a establecer un equilibrio entre el hombre y la mujer, entre otras cosas, mediante la creación de mecanismos especiales en todas las comisiones designadas por los gobiernos, las juntas y otros órganos oficiales pertinentes, según proceda, así como en todos los órganos, instituciones y organizaciones internacionales, especialmente mediante la presentación y promoción de candidatas.

300. Las organizaciones regionales e internacionales, en particular las instituciones de desarrollo y sobre todo el INSTRAW, el UNIFEM y los donantes bilaterales, deben brindar asistencia financiera y asesoramiento a los mecanismos nacionales a fin de

incrementar su capacidad de reunir información, establecer redes y desempeñar su mandato, y además fortalecer los mecanismos internacionales para promover el adelanto de la mujer, mediante sus mandatos respectivos, en cooperación con los gobiernos.

B. Actividades en el Plano Subregional y Regional

301. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas y otras estructuras subregionales y regionales deben alentar a las instituciones nacionales pertinentes a que vigilen y apliquen la Plataforma de Acción de conformidad con sus mandatos, y prestarles la asistencia necesaria. Ello debe hacerse en coordinación con la aplicación de las plataformas o los planes de acción regionales respectivos y en estrecha colaboración con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, habida cuenta de la necesidad de coordinar las actividades complementarias de las conferencias de las Naciones Unidas en las esferas económica, social, de derechos humanos y esferas conexas.

302. A fin de facilitar el proceso regional de aplicación, vigilancia y evaluación, el Consejo Económico y Social debe considerar la posibilidad de adaptar la capacidad institucional de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, dentro del marco de sus mandatos, y especialmente de sus dependencias y centros de coordinación encargados del adelanto de la mujer, para que se ocupen de cuestiones relacionadas con el género a la luz de la Plataforma de Acción y de las plataformas y planes de acción regionales. Conviene que, cuando resulte apropiado, se examine, entre otras cosas, el aumento de la capacidad en este sentido.

303. En el marco de sus mandatos actuales, las comisiones regionales deben integrar en sus actividades generales las cuestiones relativas a la mujer y la perspectiva de género y también deben examinar la conveniencia de establecer mecanismos y procesos para garantizar la aplicación y vigilancia de la Plataforma de Acción y de las plataformas y planes de acción regionales. De acuerdo con sus mandatos, las comisiones regionales deben colaborar en las cuestiones relacionadas con el género, con otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras y de investigación regionales y con el sector privado.

304. Las oficinas regionales de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas deben, cuando resulte apropiado, formular y dar a conocer un

plan de acción para aplicar la Plataforma de Acción que incluya la determinación de calendarios y recursos. En la asistencia técnica y las actividades operacionales en el plano regional deben establecerse objetivos claramente definidos para la promoción de la mujer. Con tal fin, se requiere una coordinación permanente entre órganos y organismos de las Naciones Unidas.

305. Se debe prestar apoyo a las organizaciones no gubernamentales de cada región en sus esfuerzos por crear redes para coordinar las actividades de promoción y de divulgación de información sobre la Plataforma de Acción mundial y las plataformas o los planes de acción regionales correspondientes.

C. Actividades en el Plano Internacional

1. Naciones Unidas

306. Es preciso que la Plataforma de Acción se aplique con la colaboración de todos los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante el período 1995-2000, de forma específica y como parte integrante de una programación más general. En el período 1995-2000 se debe mejorar el marco internacional de cooperación en cuestiones de género a fin de garantizar la aplicación integrada y amplia de la Plataforma de Acción, la adopción de medidas complementarias y las actividades de evaluación, habida cuenta de los resultados obtenidos en las reuniones de alto nivel y las conferencias mundiales de las Naciones Unidas. El hecho de que los gobiernos se hayan comprometido en todas las reuniones en la cumbre y conferencias a promover la plenitud de derechos de la mujer en diferentes esferas exige la coordinación de las estrategias complementarias de la Plataforma de Acción. El Programa de Desarrollo y el Programa de Paz deben tener en cuenta la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

307. Se debe fortalecer la capacidad institucional del sistema de las Naciones Unidas a fin de que pueda desempeñar y coordinar su responsabilidad de aplicar la Plataforma de Acción; también conviene aumentar su experiencia y mejorar sus métodos de trabajo respecto de la promoción del adelanto de la mujer.

308. El sistema de las Naciones Unidas debe asignar al nivel más alto posible la responsabilidad de garantizar que en todos los programas y políticas se aplique la Plataforma de Acción y se integre una perspectiva de género.

309. A fin de mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en lo relativo a apoyar la igualdad y la promoción de la mujer en el plano nacional y a aumentar su capacidad de alcanzar los objetivos de la Plataforma de Acción, es preciso renovar, reformar y revitalizar las distintas partes de ese sistema. Esto incluiría el examen y el fortalecimiento de las estrategias y los métodos de trabajo de los diversos mecanismos de las Naciones Unidas para la promoción de la mujer con miras a racionalizar y, según convenga, reforzar sus funciones de asesoramiento, estímulo y vigilancia en relación con los órganos y organismos principales. Se necesitan para ello dependencias especiales que se encarguen de las cuestiones relacionadas con la mujer y el género, pero es preciso también elaborar nuevas estrategias a fin de impedir que se produzca una marginación involuntaria en lugar de una inclusión efectiva del componente de género en todas las operaciones.

310. Al aplicar las recomendaciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas interesadas en el adelanto de la mujer deben contar con los recursos y el apoyo necesarios para realizar actividades complementarias. En la formulación de políticas, la planificación, la programación y la presupuestación generales deben integrarse debidamente a las actividades de los centros de coordinación de cuestiones relacionadas con el género en las organizaciones.

311. Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales deben tomar medidas, de conformidad con la Plataforma de Acción, para eliminar los obstáculos que se oponen al adelanto de la mujer en sus organizaciones.

Asamblea General

312. En su calidad de órgano intergubernamental superior de las Naciones Unidas, la Asamblea General es el principal órgano encargado de la formulación de políticas y la evaluación de cuestiones relativas a las medidas complementarias de la Conferencia y, por consiguiente, debe integrar las cuestiones de género en todos sus trabajos. La Asamblea debe medir los progresos alcanzados en la aplicación de la Plataforma de Acción, teniendo en cuenta que las cuestiones relativas a la mujer guardan relación con aspectos tanto sociales como políticos y económicos. En su quincuagésimo período de sesiones, que ha de celebrarse en 1995, la Asamblea tendrá a la vista el informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Con arreglo a su resolución 49/161, también examinará el informe del Secretario General sobre las actividades

complementarias de la Conferencia, teniendo presentes las recomendaciones de la Conferencia. La Asamblea debe incluir las actividades complementarias de la Conferencia como parte de su labor constante de promoción de la mujer. Examinará la aplicación de la Plataforma de Acción en 1996, 1998 y 2000.

Consejo Económico y Social

313. En el contexto de la función que le asigna la Carta de las Naciones Unidas y de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 45/264, 46/235 y 48/162, el Consejo Económico y Social se encargará de la coordinación en todo el sistema de la aplicación de la Plataforma de Acción y formulará recomendaciones al respecto. Debe invitarse al Consejo a examinar la aplicación de la Plataforma de Acción, prestando la debida atención a los informes de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. En su calidad de órgano de coordinación, se debe invitar al Consejo a examinar el mandato de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, habida cuenta de la necesidad de contar con una coordinación eficaz con las demás comisiones interesadas y las actividades complementarias de la Conferencia. El Consejo debe incorporar los asuntos relativos al género en su examen de todas las cuestiones normativas, teniendo en cuenta las recomendaciones preparadas por la Comisión. Debe considerar la posibilidad de dedicar por lo menos una serie de sesiones de alto nivel antes del año 2000 a la promoción de la mujer y a la aplicación de la Plataforma de Acción con una participación activa, entre otros, de los organismos especializados, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

314. El Consejo debe examinar la posibilidad de dedicar antes del año 2000 por lo menos una serie de sesiones de coordinación a promover el adelanto de la mujer, basándose en el plan revisado de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer.

315. El Consejo debe dedicar antes del año 2000 por lo menos una serie de sesiones sobre actividades operacionales a coordinar las actividades de desarrollo relacionadas con el género basándose en el plan revisado de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer con miras a adoptar directrices y procedimientos para la aplicación de la Plataforma de Acción por los fondos y los programas del sistema de las Naciones Unidas.

316. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) debe examinar la forma en que las entidades participantes puedan coordinar mejor sus actividades, entre otras cosas, mediante los procedimientos existentes a nivel interinstitucional para garantizar la coordinación en todo el sistema con miras a la aplicación de los objetivos de la Plataforma de Acción y la adopción de medidas complementarias.

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

317. Se invita a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, de conformidad con sus respectivos mandatos, a examinar el mandato de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, teniendo en cuenta la Plataforma de Acción y la necesidad de coordinación con otras comisiones interesadas y las actividades complementarias de la Conferencia, y de que se aplique un criterio a nivel de todo el sistema para su puesta en práctica.

318. En su calidad de comisión orgánica que presta asistencia al Consejo Económico y Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer debe desempeñar una función central en la vigilancia de la aplicación de la Plataforma de Acción y debe asesorar al Consejo al respecto. Es preciso que la Comisión disponga de un mandato claro y de los recursos financieros y humanos suficientes, mediante la redistribución de recursos en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas que le permitan desempeñar ese mandato.

319. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer debe prestar asistencia al Consejo Económico y Social al coordinar con las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas la presentación de informes sobre la aplicación de la Plataforma de Acción. La Comisión debe aprovechar las aportaciones de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de otras fuentes, según proceda.

320. Al formular su programa de trabajo para el período 1996- 2000, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer debe examinar las esferas de especial preocupación de la Plataforma de Acción y analizar la posibilidad de integrar en su programa las actividades complementarias de la Conferencia Mundial sobre la Mujer. En este contexto, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer podría examinar la manera de seguir promoviendo su función catalítica en la incorporación de los criterios sobre género en las actividades principales de las Naciones Unidas.

Otras comisiones orgánicas

321. En el marco de sus mandatos, otras comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social también deben tomar en consideración la Plataforma de Acción y garantizar la integración en sus actividades respectivas de los aspectos de género.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros órganos creados en virtud de tratados

322. Al cumplir sus responsabilidades con arreglo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debe, en el marco de su mandato, tomar en consideración la Plataforma de Acción cuando examine los informes presentados por los Estados partes.

323. Se invita a los Estados partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer a que, cuando presenten informes con arreglo al artículo 18 de la Convención, incluyan información sobre las medidas adoptadas para aplicar la Plataforma de Acción a fin de facilitar la tarea del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de velar por que la mujer ejerza efectivamente los derechos garantizados por la Convención.

324. Se debe reforzar la capacidad del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de vigilar la aplicación de la Convención proporcionándole los recursos humanos y financieros con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, inclusive la asistencia de asesores jurídicos y, con arreglo a la resolución 49/164 de la Asamblea General y la decisión adoptada por la reunión de los Estados partes en la Convención, celebrada en mayo de 1995, suficiente tiempo de reuniones para el Comité. El Comité debe aumentar su coordinación con otros órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, teniendo presentes las recomendaciones de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

325. En el marco de su mandato, otros órganos creados en virtud de tratados también deben tomar en consideración la aplicación de la Plataforma de Acción y garantizar la integración de la igualdad de situación y los derechos humanos de la mujer en sus actividades.

Secretaría de las Naciones Unidas
Oficina del Secretario General

326. Se pide al Secretario General que se encargue de la coordinación de las políticas en las Naciones Unidas respecto de la aplicación de la Plataforma de Acción y la incorporación de una perspectiva de género en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el marco del mandato de los órganos interesados. El Secretario General debe examinar medidas concretas para garantizar la coordinación eficaz de la aplicación de tales objetivos. A esos efectos, se invita al Secretario General a crear un puesto de categoría superior en la Oficina del Secretario General, sobre la base de los recursos humanos y financieros actuales, para que le asesore sobre cuestiones relativas al género y le ayude a velar por la aplicación de la Plataforma de Acción a nivel de todo el sistema, en estrecha cooperación con la División para el Adelanto de la Mujer.

División para el Adelanto de la Mujer

327. La principal función de la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible es prestar servicios sustantivos a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y otros órganos intergubernamentales en lo tocante al adelanto de la mujer, así como al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Se ha designado al Comité como centro de coordinación de la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. A la luz del examen del mandato de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer mencionado en el párrafo 313 supra, también será preciso evaluar las funciones de la División para el Adelanto de la Mujer. Se pide al Secretario General que asegure el funcionamiento eficaz de la División, entre otras cosas, proporcionándole suficientes recursos financieros y humanos con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.

328. La División debe examinar los obstáculos que se oponen al adelanto de la mujer mediante el análisis de las repercusiones de género al preparar los estudios de políticas para la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y mediante el apoyo de otros órganos subsidiarios. Después de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer debe desempeñar una función coordinadora al preparar la revisión del plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer para el período 1996-2001 y debe seguir actuando como secretaría

de la coordinación interinstitucional para el adelanto de la mujer. Conviene que la División siga manteniendo una corriente de información con las comisiones nacionales, las instituciones nacionales para la promoción de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en lo tocante a la aplicación de la Plataforma de Acción.

Otras dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas

329. Las diversas dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas deben examinar sus programas para determinar la mejor forma de contribuir a la aplicación coordinada de la Plataforma de Acción. Las propuestas para la aplicación de la Plataforma deben reflejarse en la revisión del plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer para el período 1996-2001, así como en el proyecto de plan de mediano plazo de las Naciones Unidas para el período 1998-2002. El contenido de las actividades dependerá de los mandatos de las oficinas de que se trate.

330. Se deben establecer o reforzar los vínculos en la Secretaría a fin de garantizar que en todas sus actividades figure como elemento central la perspectiva de género.

331. La Oficina de Recursos Humanos, en colaboración con los administradores de programas de todo el mundo y de conformidad con el plan de acción estratégico para el mejoramiento de la situación de la mujer en la Secretaría (1995-2000), debe continuar concediendo prioridad a la contratación y el ascenso de mujeres en puestos sujetos a distribución geográfica, sobre todo en las categorías superiores encargadas de la formulación de políticas y la adopción de decisiones, a fin de alcanzar los objetivos establecidos en las resoluciones 45/125 y 45/239 C de la Asamblea General y reafirmados en las resoluciones 46/100, 47/93, 48/106 y 49/167. El servicio de capacitación debe diseñar y desarrollar programas periódicos de capacitación con orientación de género o incluir en todas sus actividades formación en esa esfera.

332. El Departamento de Información Pública debe procurar integrar una perspectiva de género en sus actividades generales de información y, con cargo a los recursos existentes, reforzar y mejorar sus programas sobre la mujer y la niña. Con tal fin, el Departamento debe formular una estrategia de comunicaciones para los diversos medios de difusión a fin de apoyar la aplicación de la Plataforma de Acción, teniendo plenamente en cuenta las nuevas tecnologías. Los productos periódicos del Departamento también deben promover los objetivos de la Plataforma, sobre todo en los países en desarrollo.

333. La División de Estadística del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas debe desempeñar la función importante de coordinar la labor internacional en materia de Estadísticas descrita anteriormente en el objetivo estratégico H.3 del capítulo IV.

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer

334. El INSTRAW tiene el mandato de promover las investigaciones y la capacitación sobre la situación de la mujer y el desarrollo. A la luz de la Plataforma de Acción, el INSTRAW debe examinar su programa de trabajo y elaborar un programa para llevar a la práctica los aspectos de la Plataforma de Acción que corresponden a su mandato. Debe determinar los tipos de investigación y de metodologías de investigación a los que habrá de atribuirse prioridad, fortalecer las capacidades nacionales para realizar estudios sobre la mujer e investigaciones en materia de Género, incluida la situación de la niña, y establecer redes de instituciones de investigación que puedan movilizarse para esos fines. También debe determinar los tipos de enseñanza y capacitación que el Instituto puede realmente apoyar y promover.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

335. El UNIFEM tiene el mandato de aumentar las opciones y oportunidades para el desarrollo económico y social de la mujer en los países en desarrollo proporcionando asistencia técnica y financiera para incorporar la cuestión del adelanto de la mujer en el desarrollo a todos los niveles. Por consiguiente, el UNIFEM debe examinar y reforzar su programa de trabajo a la luz de la Plataforma de Acción y de las recomendaciones de recientes reuniones de alto nivel y conferencias, en las que se destaca la necesidad de habilitar a la mujer en las esferas social y económica. Con tal fin, se debe reforzar al UNIFEM a fin de permitirle iniciar medidas y actividades concretas para la aplicación de la Plataforma de Acción. Debe incrementarse la función de promoción del UNIFEM fomentando la toma de conciencia internacional de la potenciación del papel de la mujer y el diálogo político multilateral sobre el tema, y es preciso que se pongan a disposición del UNIFEM recursos suficientes.

Organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

336. Para reforzar su apoyo a la acción en el plano nacional y aumentar su contribución a las actividades complementarias coordinadas que realicen las Naciones Unidas,

cada organización debe estipular las medidas concretas que tenga previstas, inclusive los objetivos y las metas para efectuar un ajuste de las prioridades y reorientar los recursos a fin de atender las prioridades mundiales enunciadas en la Plataforma de Acción. Debe existir un deslinde claro de responsabilidad y rendición de cuentas. Las propuestas quedarán reflejadas a su vez en el plan de mediano plazo a nivel de todo el sistema para el adelanto de la mujer para el período 1996-2001.

337. Cada organización debe comprometerse al nivel más alto posible y, en el cumplimiento de sus objetivos, debe adoptar medidas para aumentar y apoyar el papel y la responsabilidad de sus centros de coordinación sobre cuestiones relativas a la mujer.

338. Además, los organismos especializados cuyos mandatos incluyan la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo, en particular a los países de África y a los países menos adelantados, deben colaborar en mayor medida para garantizar la promoción continua del adelanto de la mujer.

339. El sistema de las Naciones Unidas debe examinar la asistencia técnica que convenga y proporcionar esa asistencia y otras formas de asistencia a los países con economía en transición a fin de facilitar la solución de sus problemas específicos relacionados con el adelanto de la mujer.

340. Cada organización debe conceder mayor prioridad a la contratación y el ascenso de las funcionarias del cuadro orgánico con miras a alcanzar un mayor equilibrio entre los sexos, sobre todo al nivel de adopción de decisiones. En la contratación del personal y la determinación de las condiciones de servicio, la consideración principal debe ser la necesidad de garantizar los niveles más altos de eficiencia, competencia e integridad. Se debe tener en cuenta la importancia de contratar personal en base a una distribución geográfica lo más amplia posible. Las organizaciones deben informar periódicamente a sus órganos rectores sobre los progresos alcanzados con tal fin.

341. Conviene mejorar la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo en el plano nacional por conducto del sistema de coordinadores residentes de conformidad con las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, en particular la resolución 47/199, teniendo plenamente en cuenta la Plataforma de Acción.

2. Otras Instituciones y Organizaciones Internacionales

342. Al aplicar la Plataforma de Acción, se alienta a las instituciones financieras internacionales a examinar y revisar sus políticas, procedimientos y dotación de personal para asegurar que las inversiones y los programas beneficien a la mujer y contribuyan así al desarrollo sostenible. Se las alienta también a aumentar el número de mujeres en puestos de categoría superior, aumentar la capacitación del personal en el análisis de género y establecer políticas y directrices para lograr que se examinen plenamente las consecuencias diferentes que tienen para la mujer y el hombre los programas de préstamos y otras actividades. A este respecto, las instituciones de Bretton Woods, las Naciones Unidas, así como sus fondos y programas y los organismos especializados, deberían establecer diálogos sustantivos regulares, incluso el diálogo a nivel de terreno, para lograr una coordinación más eficaz y efectiva de su asistencia a fin de aumentar la eficacia de sus programas en beneficio de las mujeres y sus familias.

343. La Asamblea General debe examinar la posibilidad de invitar a la Organización Mundial del Comercio a estudiar en qué forma puede contribuir a la aplicación de la Plataforma de Acción, inclusive mediante la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas.

344. Las organizaciones no gubernamentales internacionales tienen un importante papel que desempeñar en la aplicación de la Plataforma de Acción. Es preciso que se estudie la posibilidad de establecer un mecanismo de colaboración con las organizaciones no gubernamentales para promover la aplicación de la Plataforma a diversos niveles

Capítulo VI

Disposiciones Financieras

345. Los recursos financieros y humanos han sido generalmente insuficientes para el adelanto de la mujer, y ello ha contribuido a la lentitud del progreso alcanzado hasta la fecha en la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer. Para aplicar plena y eficazmente la Plataforma de Acción, incluidos los compromisos pertinentes contraídos en cumbres y conferencias anteriores de las Naciones Unidas, se requerirá la voluntad política de aportar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la promoción de la mujer. Para

esto será a su vez necesario que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre. Para aplicar la Plataforma de Acción, será preciso movilizar fondos de todas las fuentes y de todos los sectores. Tal vez resulte necesario reformular las políticas y reasignar recursos dentro de los programas y entre ellos, aunque es probable que haya modificaciones de política que no tengan necesariamente consecuencias financieras. También podrá ser necesario movilizar recursos adicionales, tanto públicos como privados, incluso recursos provenientes de fuentes innovadoras de financiación.

A. En el Plano Nacional

346. La principal responsabilidad de la aplicación de los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción corresponde a los gobiernos. Para lograr esos objetivos, los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales; y lograr los compromisos en materia de Género contraídos en otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas. Para elaborar buenas estrategias nacionales de aplicación de la Plataforma de Acción, los gobiernos deberían asignar suficientes recursos, incluidos los necesarios para llevar a cabo análisis de las repercusiones de género. Los gobiernos también deberían alentar a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a otras instituciones a que movilicen recursos adicionales.

347. Deberían asignarse recursos suficientes a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, así como a todas las instituciones apropiadas que puedan contribuir a la aplicación y supervisión de la Plataforma de Acción.

348. Donde aún no se hayan establecido mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, o donde todavía no estén establecidos de manera permanente, los gobiernos deberían hacer todo lo posible por destinar recursos suficientes y constantes a esos fines.

349. Para facilitar la aplicación de la Plataforma de Acción, los gobiernos deberían reducir, según resulte apropiado, los gastos militares excesivos y las inversiones para la producción y adquisición de armas de manera compatible con las necesidades de seguridad nacional.

350. Debería alentarse a las organizaciones no gubernamentales, al sector privado y a otros integrantes de la sociedad civil a que estudiaran la posibilidad de asignar los recursos necesarios para la aplicación de la Plataforma de Acción. Los gobiernos deberían crear un entorno favorable para la movilización de recursos por las organizaciones no gubernamentales, en particular las organizaciones y redes de la mujer, grupos feministas, el sector privado y otros integrantes de la sociedad civil a fin de permitirles hacer contribuciones para ese fin. Debería fortalecerse y aumentarse la capacidad de las organizaciones no gubernamentales en ese aspecto.

B. En el Plano Regional

351. Se debería solicitar a los bancos de desarrollo regionales, las asociaciones de negocios y otras instituciones regionales que contribuyan a la aplicación de la Plataforma de Acción en sus actividades de concesión de créditos y de otro tipo y que ayuden a movilizar recursos para ese fin. También se los debería alentar a que tomen en cuenta la Plataforma de Acción en sus políticas y modalidades de financiación.

352. Las organizaciones subregionales y regionales y las comisiones regionales de las Naciones Unidas deberían prestar asistencia, en caso necesario y en el marco de sus actuales mandatos, en la movilización de fondos para la aplicación de la Plataforma de Acción.

C. En el Plano Internacional

353. Se deberían asignar recursos financieros suficientes en el plano internacional para la aplicación de la Plataforma de Acción en los países en desarrollo, en particular en África y en los países menos adelantados. Para fortalecer la capacidad nacional de los países en desarrollo de aplicar la Plataforma de Acción será necesario esforzarse por alcanzar el objetivo convenido para la asistencia oficial para el desarrollo del 0,7% del producto nacional bruto de los países desarrollados a la brevedad posible, así como aumentar el porcentaje de financiación correspondiente a las actividades destinadas a aplicar la Plataforma de Acción. Además, los países que brindan cooperación para el desarrollo deberían realizar un análisis crítico de sus programas de asistencia con miras a mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda mediante la integración de un criterio de género.

354. Se debería invitar a las instituciones financieras internacionales, con inclusión del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo Internacional de

Desarrollo Agrícola y los bancos regionales de desarrollo, a que examinaran sus subsidios y sus préstamos y a que asignaran préstamos y donaciones a los programas que tienen por objeto la aplicación de la Plataforma de Acción, especialmente en África y en los países menos adelantados.

355. El sistema de las Naciones Unidas debería proporcionar cooperación técnica y otras formas de asistencia a los países en desarrollo, en particular en África, y a los países menos adelantados para la aplicación de la Plataforma de Acción.

356. La aplicación de la Plataforma de Acción en los países con economías en transición requerirá la prestación constante de cooperación y asistencia internacionales. Las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los organismos técnicos y sectoriales, deberían facilitar las actividades de elaboración y aplicación de políticas y programas para el adelanto de la mujer en esos países. A este efecto, se debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a que apoyaran esas actividades.

357. Deberían llevarse a la práctica las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en lo que respecta a la gestión y reducción de la deuda, con miras a facilitar la realización de los objetivos de la Plataforma de Acción.

358. Para facilitar la aplicación de la Plataforma de Acción, los países desarrollados y los países en desarrollo interesados deberían contraer el compromiso mutuo de asignar, en promedio, el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% del presupuesto nacional a programas sociales básicos y, en tal sentido, deberían tener en cuenta una perspectiva de género.

359. Los fondos y programas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deberían emprender de inmediato un análisis de la medida en que sus programas y proyectos están orientados a la aplicación de la Plataforma de Acción y, en los próximos ciclos de programación, asegurar la idoneidad de los recursos destinados a la eliminación de las disparidades entre mujeres y hombres en sus actividades de asistencia técnica y financiación.

360. En reconocimiento de las funciones de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular las funciones especiales del UNIFEM y el INSTRAW en la potenciación del papel de la mujer y, por tanto, en

la aplicación de la Plataforma de Acción, dentro de sus respectivos mandatos, entre otras cosas, mediante sus actividades de investigación, capacitación e información para el adelanto de la mujer, así como la prestación de asistencia técnica y financiera para incluir una perspectiva basada en el género en las actividades de desarrollo, los recursos proporcionados por la comunidad internacional deben ser suficientes y deberían mantenerse en un nivel adecuado.

361. A fin de mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por promover el adelanto de la mujer y de aumentar su capacidad para alcanzar los objetivos de la Plataforma de Acción, es necesario renovar, reformar y reactivar los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como otras dependencias y órganos subsidiarios que tienen el mandato concreto de promover el adelanto de la mujer. En este sentido, se exhorta a los organismos rectores pertinentes del sistema de las Naciones Unidas a que presten especial atención a la aplicación eficaz de la Plataforma de Acción y revisen sus políticas, programas, presupuestos y actividades con miras a lograr la utilización más efectiva y eficaz posible de los fondos dedicados a ese fin. También será necesario asignar recursos adicionales con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para aplicar la Plataforma de Acción.

---

* Para consultar el informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, en donde se incluyen la Declaración y Plataforma de acción de Beijing, remitirse al documento A/CONF.177/20, del 17 de octubre de 1995.

Declaración y Objetivos del Milenio

Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 en su quincuagésimo quinto periodo de sesiones

DECLARACIÓN DEL MILENIO

I. Valores y Principios

1. Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.

2. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

3. Reafirmamos nuestra adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser intemporales y universales. A decir verdad, su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos.

4. Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de

todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

5. Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.

6. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI:

- La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.
- La igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.
- La solidaridad. Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
- La tolerancia. Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.
- El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales,

conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.

- Responsabilidad común. La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto.

7. Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia.

II. La Paz, la Seguridad y el Desarme

8. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros pueblos del flagelo de la guerra –ya sea dentro de los Estados o entre éstos–, que, en el último decenio, ha cobrado más de cinco millones de vidas. También procuraremos eliminar los peligros que suponen las armas de destrucción en masa.

9. Por todo lo anterior, decidimos:

- Consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales y, en particular, velar por que los Estados Miembros cumplan las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, en los litigios en que sean partes.
- Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos. En este sentido, tomamos nota del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas,[1] y pedimos a la Asamblea General que examine cuanto antes sus recomendaciones.

1 A/55/305-S/2000/809; véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, quincuagésimo quinto año, suplemento de julio, agosto y septiembre de 2000*, documento S/2000/809.

- Fortalecer la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, de conformidad con las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta.
- Velar por que los Estados Partes apliquen los tratados sobre cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de suscribir y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.[2]
- Adoptar medidas concertadas contra el terrorismo internacional y adherirnos cuanto antes a todas las convenciones internacionales pertinentes.
- Redoblar nuestros esfuerzos para poner en práctica nuestro compromiso de luchar contra el problema mundial de la droga.
- Intensificar nuestra lucha contra la delincuencia transnacional en todas sus dimensiones, incluidos la trata y el contrabando de seres humanos y el blanqueo de dinero.
- Reducir al mínimo las consecuencias negativas que las sanciones económicas impuestas por las Naciones Unidas pueden tener en las poblaciones inocentes, someter los regímenes de sanciones a exámenes periódicos y eliminar las consecuencias adversas de las sanciones sobre terceros.
- Esforzarnos por eliminar las armas de destrucción en masa, en particular las armas nucleares, y mantener abiertas todas las opciones para alcanzar esa meta, incluida la posibilidad de convocar una conferencia internacional para determinar formas adecuadas de eliminar los peligros nucleares.
- Adoptar medidas concertadas para poner fin al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, en particular dando mayor transparencia a las transferencias de armas y respaldando medidas de desarme regional, teniendo en cuenta todas las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.
- Pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de adherirse a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción,[3] así como al Protocolo enmendado relativo a las minas de la Convención sobre armas convencionales.[4]

---

2 A/CONF.183/9.

3 Véase CD/1478

4 Protocolo enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos [CCW/CONF./16 (PART I), anexo B].

10. Instamos a los Estados Miembros a que observen la Tregua Olímpica, individual y colectivamente, ahora y en el futuro, y a que respalden al Comité Olímpico Internacional en su labor de promover la paz y el entendimiento humano mediante el deporte y el ideal olímpico.

III. El Desarrollo y la Erradicación de la Pobreza

11. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.

12. Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.

13. El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

14. Nos preocupan los obstáculos a que se enfrentan los países en desarrollo para movilizar los recursos necesarios para financiar su desarrollo sostenible. Haremos, por consiguiente, todo cuanto esté a nuestro alcance para que tenga éxito la Reunión intergubernamental de alto nivel sobre la financiación del desarrollo que se celebrará en 2001.

15. Decidimos, asimismo, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. En este contexto, nos felicitamos de la convocación de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en mayo de 2001, y donde haremos todo lo posible por lograr resultados positivos. Pedimos a los países industrializados:

- Que adopten, preferiblemente antes de que se celebre esa Conferencia, una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados;
- Que apliquen sin más demora el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y que convengan en cancelar todas las

deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza; y
- Que concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza.

16. Estamos decididos, asimismo, a abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países de ingresos bajos y medios adoptando diversas medidas en los planos nacional e internacional para que su deuda sea sostenible a largo plazo.

17. Resolvemos asimismo, atender las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo poniendo en práctica rápida y cabalmente el Programa de Acción de Barbados[5] y las conclusiones a que llegó la Asamblea General en su vigésimo segundo período extraordinario de sesiones. Instamos a la comunidad internacional a que vele por que, cuando se prepare un índice de vulnerabilidad, se tengan en cuenta las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

18. Reconocemos las necesidades y los problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral, por lo que pedimos encarecidamente a los donantes bilaterales y multilaterales que aumenten su asistencia financiera y técnica a ese grupo de países para satisfacer sus necesidades especiales de desarrollo y ayudarlos a superar los obstáculos de su geografía, mejorando sus sistemas de transporte en tránsito.

19. Decidimos, asimismo:
- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.
- Velar porque, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.

---

5 Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo [informe de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Bridgetown (barbados), 25 de abril a 6 de mayo de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.94.i.18y corrección), Cáp. I, resolución 1, anexoII].

- Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
- Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.
- Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa "Ciudades sin barrios de tugurios".

20. Decidimos también:

- Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.
- Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo.
- Alentar a la industria farmacéutica a que aumente la disponibilidad de los medicamentos esenciales y los ponga al alcance de todas las personas de los países en desarrollo que los necesiten.
- Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza.
- Velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social.[6]

IV. Protección de Nuestro Entorno Común

21. No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades.

6 E/2000/L.9.

22. Reafirmamos nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en el Programa 21,[7] convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

23. Decidimos, por consiguiente, adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas nuestras actividades relacionadas con el medio ambiente y, como primer paso en ese sentido, convenimos en lo siguiente:

- Hacer todo lo posible por que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, de ser posible antes del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el año 2002, e iniciar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Intensificar nuestros esfuerzos colectivos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.
- Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica[8] y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.[9]
- Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.
- Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre.
- Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.

V. Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno

24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

---

7 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992,* (publicación de las Naciones Unidas, No. de ventas: S93.I.8 y correcciones), vol. I: *Resoluciones de la Conferencia,* resolución 1, anexo II.

8 Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones Relacionados con el Medio Ambiente), junio de 1992.

9 A/49/84/Add.2 anexo, apéndice II.

25. Decidimos, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.[10]
- Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.
- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.[11]
- Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

VI. Protección de las Personas Vulnerables

26. No escatimaremos esfuerzos para lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten para reanudar cuanto antes una vida normal.

Decidimos, por consiguiente:

- Ampliar y reforzar la protección de los civiles en situaciones de emergencia complejas, de conformidad con el derecho internacional humanitario.
- Fortalecer la cooperación internacional, incluso compartiendo la carga que recae en los países que reciben refugiados y coordinando la asistencia humanitaria prestada a esos países; y ayudar a todos los refugiados y personas

10 Resolución 217 A (III).

11 Resolución 34/180, anexo.

desplazadas a regresar voluntariamente a sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad, y a reintegrarse sin tropiezos en sus respectivas sociedades.
- Alentar la ratificación y la plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño[12] y sus protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.[13]

VII. Atención a las Necesidades Especiales de África

27. Apoyaremos la consolidación de la democracia en África y ayudaremos a los africanos en su lucha por conseguir una paz duradera, erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, para que de esa forma África pueda integrarse en la economía mundial.

28. Decidimos, por tanto:
- Apoyar plenamente las estructuras políticas e institucionales de las nuevas democracias de África.
- Fomentar y mantener mecanismos regionales y subregionales de prevención de conflictos y promoción de la estabilidad política, y velar por que las operaciones de mantenimiento de la paz en ese continente reciban una corriente segura de recursos.
- Adoptar medidas especiales para abordar los retos de erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible en África, tales como cancelar la deuda, mejorar el acceso a los mercados, aumentar la asistencia oficial para el desarrollo e incrementar las corrientes de inversión extranjera directa y de transferencia de tecnología.
- Ayudar a África a aumentar su capacidad para hacer frente a la propagación de la pandemia del VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas.

VIII. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

29. No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia

12 Resolución 44/25, anexo.
13 Resolución 54/263, anexos I y II.

y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.

30. Decidimos, por consiguiente:

- Reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas, y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia.
- Redoblar nuestros esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos.
- Fortalecer más el Consejo Económico y Social, sobre la base de sus recientes logros, de manera que pueda desempeñar el papel que se le asigna en la Carta.
- Fortalecer la Corte Internacional de Justicia a fin de que prevalezcan la justicia y el imperio del derecho en los asuntos internacionales.
- Fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los órganos principales de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.
- Velar por que la Organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos.
- Instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados Miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles y prestando una atención especial a las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados Miembros.
- Promover la adhesión a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.[14]
- Velar por que exista una mayor coherencia y una mejor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales, con miras a lograr criterios perfectamente coordinados en lo relativo a los problemas de la paz y el desarrollo.
- Seguir fortaleciendo la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, en diversos ámbitos, a saber: la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género.

14 Resolución 49/59, anexo.

- Ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización.

31. Pedimos a la Asamblea General que examine periódicamente los progresos alcanzados en la aplicación de lo dispuesto en la presente Declaración, y al Secretario General que publique informes periódicos para que sean examinados por la Asamblea y sirvan de base para la adopción de medidas ulteriores.

32. Reafirmamos solemnemente, en este momento histórico, que las Naciones Unidas son el hogar común e indispensable de toda la familia humana, mediante el cual trataremos de hacer realidad nuestras aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo. Por consiguiente, declaramos nuestro apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA ONU PARA EL MILENIO

Para el año 2015 los 191 Estados Miembros se han comprometido a cumplir estos objetivos

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal

- Velar por que, para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

- Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
- Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
- Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.
- Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de infraviviendas para el año 2020.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Declaración Conjunta de las Relatoras Especiales sobre los Derechos de la Mujer

8 de marzo de 2002

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se reunieron por primera vez el 28 de febrero y el 1º de marzo de 2002 en Montreal, en una reunión organizada por *Rights & Democracy.* Las Relatoras Especiales formularon la siguiente declaración conjunta:

Recordando que los derechos de la mujer son derechos humanos, nosotras, las Relatoras Especiales, reafirmamos nuestra adhesión a las normas internacionales sobre los derechos de la mujer que figuran en documentos como los siguientes:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- La Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer;
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y su Protocolo Facultativo;
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará);
- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; y
- La Declaración y Plan de Acción sobre los derechos humanos aprobados en *Grand Baie* en 1999.

Afirmamos que esos instrumentos internacionales y regionales brindan una amplia protección contra la violencia por motivos de sexo y la discriminación contra la mujer. Exhortamos a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen los tratados pertinentes y velen por el cumplimiento de las normas internacionales.

Destacamos que por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia perpetrado por cualquier persona en el hogar, en la familia o en la comunidad, así como los actos perpetrados o tolerados por el Estado, incluso durante conflictos

armados. La violencia contra la mujer es una manifestación de discriminación basada en el sexo. Reafirmamos que el derecho de toda mujer a no ser sometida a actos de violencia incluye el derecho a no ser objeto de ese tipo de discriminación y el derecho a gozar de igual protección ante la ley.

Reconocemos la diversidad entre las mujeres y el derecho que tienen las personas de una comunidad así como otros miembros del grupo a disfrutar de su propia cultura. Reconocemos las particularidades de las distintas regiones en cuanto a la aplicación de los derechos de la mujer. Sin embargo, los Estados no deben invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir sus obligaciones con respecto a la eliminación de la violencia y la discriminación contra la mujer. Todas las mujeres tienen derecho a vivir en libertad y en condiciones de igualdad y dignidad.

En todos los países del mundo se cometen actos de violencia contra las mujeres y las niñas. Ello ocurre en situaciones de paz y de conflicto. Sin embargo, los órganos estatales y las entidades privadas no están obligados a rendir cuenta de ello. Este clima de impunidad fomenta la persistencia de esas violaciones de los derechos. Instamos a los Estados a que adopten medidas de inmediato para poner fin a esa impunidad y hacer comparecer ante la justicia a los autores de esos actos.

Reiteramos que las normas internacionales de derechos humanos protegen a las mujeres de la violencia y la discriminación por parte de entidades privadas no estatales. Los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer por parte de cualquier persona, organización o empresa. Los Estados están obligados a obrar con la diligencia debida para prevenir la violencia contra la mujer, enjuiciar y sancionar a quienes cometan actos de esa índole, y a tomar medidas para erradicar permanentemente la violencia contra la mujer en sus sociedades.

Si bien la comunidad internacional y las comunidades regionales han elaborado normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia y la discriminación contra la mujer, muchos Estados aún no han adoptado las medidas necesarias para incorporar esas normas en la legislación y las prácticas nacionales. Instamos a los Estados a que adopten las medidas del caso para ajustar sus leyes y prácticas a esas normas.

Destacamos el hecho de que las mujeres que son objeto de actos de violencia y discriminación no suelen gozar de protección ni tener acceso a recursos judiciales eficaces. Deben adoptarse estrategias que abarquen las reformas legislativas y, en particular, las reformas del sistema de justicia penal. Es necesario capacitar a los encargados de la formulación de políticas, a la policía, los jueces y los fiscales.

Además, se debe proporcionar a las víctimas asesoramiento jurídico, médico y psicológico, así como servicios sociales adecuados. Los Estados deberían aprovechar el sistema educativo y las campañas de sensibilización de la sociedad para aplicar las normas internacionales a nivel nacional.

En vista de estas preocupaciones comunes, nos comprometemos a coordinar nuestras actividades para desempeñar con mayor eficacia nuestra labor, mediante: a) el intercambio de información, en particular sobre leyes y casos, así como información relacionada con las misiones; b) el intercambio de ideas y estrategias sobre la manera de hacer frente a los nuevos problemas y a la violación de los derechos de la mujer; c) la armonización de nuestras recomendaciones a los Estados; d) la comunicación periódica con las organizaciones no gubernamentales regionales e internacionales, las organizaciones femeninas y otros representantes de la sociedad civil para quienes la promoción y la protección de los derechos humanos de la mujer constituyen un objetivo fundamental. Nos comprometemos a intercambiar entre nosotras información sobre los últimos acontecimientos.

Sra. Marta Altolaguirre
Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de la Mujer
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Sra. Radhika Coomaraswamy
Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas
y consecuencias Comisión de Derechos Humanos (Naciones Unidas)

Sra. Angela Melo
Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África
Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Sistema Interamericano

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana,
Bogotá, Colombia, 1948

Considerando:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen, que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;

Que, en repetidas ocasiones, los Estados Americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana;

Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución;

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados Americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias,

Acuerda adoptar la siguiente:

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS HOMBRES

Preámbulo,

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

En cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

Es deber del hombre servir al espíritu con todas sus potencias y recursos porque el espíritu es la finalidad suprema de la existencia humana y su máxima categoría.

Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu.

Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.

Capítulo I. Derechos

Artículo 1. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de su persona.

Artículo 2. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Artículo 3. Toda persona tiene el derecho de profesar libremente una creencia religiosa y de manifestarla y practicarla en público y en privado.

Artículo 4. Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio.

Artículo 5. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo 6. Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella.

Artículo 7. Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidado y ayuda especiales.

Artículo 8. Toda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad.

Artículo 9. Toda persona tiene el derecho a la inviolabilidad de su domicilio.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho a la inviolabilidad y circulación de su correspondencia.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Artículo 12. Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo, tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

Artículo 13. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene, asimismo, derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas o artísticas de que sea autor.

Artículo 14. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Artículo 15. Toda persona tiene derecho a descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico.

Artículo 16. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente

de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Artículo 17. Toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derecho y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales.

Artículo 18. Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.

Artículo 19. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.

Artículo 20. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por me dio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Artículo 21. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo 22. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

Artículo 24. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Artículo 25. Nadie puede ser privado de su libertad, sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad.

Artículo 26. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas.

Artículo 27. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

Artículo 28. Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

Capítulo II. Deberes

Artículo 29. Toda persona tiene el deber de convivir con las demás de manera que todas y cada una puedan formar y desenvolver integralmente su personalidad.

Artículo 30. Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten.

Artículo 31. Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria.

Artículo 32. Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

Artículo 33. Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre.

Artículo 34. Toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, y en caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz.

Asimismo, tiene el deber de desempeñar los cargos de elección popular que le correspondan en el Estado de que sea nacional.

Artículo 35. Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad socia les de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias.

Artículo 36. Toda persona tiene el deber de pagar los impuestos establecidos por la Ley para el sostenimiento de los servicios públicos.

Artículo 37. Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

Artículo 38. Toda persona tiene el deber de no intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la Ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sea extranjero.

Apartado X

Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Opinión Consultiva OC-4/84
Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización

Solicitada por el Gobierno de Costa Rica

19 de enero de 1984

Estuvieron presentes:
Pedro Nikken, Presidente
Thomas Buergenthal, Vicepresidente
Máximo Cisneros, Juez
Carlos Roberto Reina, Juez
Rodolfo E. Piza E., Juez
Rafael Nieto, Juez
Estuvieron, además, presentes:
Charles Moyer, Secretario y
Manuel Ventura, Secretario Adjunto

La Corte, integrada en la forma antes mencionada, emite la siguiente opinión consultiva:

1. Por telegrama de fecha 28 de junio de 1983, recibido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") ese mismo día, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica informó que la Comisión Especial para estudiar reformas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política [en adelante "la Constitución"] de ese país, había acordado consultar a la Corte sobre el referido proyecto de modificación a la Constitución.

2. Por oficio No. 1588-83 SGOI-PE, de fecha 21 de julio de 1983, recibido en la Corte el 22 del mismo mes, el Viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica expresó el deseo de su Gobierno de conocer la opinión de la Corte en relación con el citado proyecto de reforma, acompañando para tal efecto copias del texto actual de los artículos 14 y 15 de la Constitución, el texto de la reforma propuesta y el dictamen de la Comisión Especial que estudió dicha reforma.

3. Por comunicación fechada el 8 de agosto de 1983, recibida en la Corte el día 9 del mismo, suscrita por el Ministro de Justicia, el Gobierno de Costa Rica (en adelante "el Gobierno") formalizó la referida solicitud de opinión consultiva, adecuándola a las normas que rigen los procedimientos consultivos de la Corte y en especial a lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento.

4. De conformidad con lo acordado por la Corte en su III Período Extraordinario de Sesiones, celebrado del 25 de julio al 5 de agosto de 1983, el Secretario invitó a presentar sus puntos de vista sobre la solicitud, a las instituciones jurídicas costarricenses que, previa consulta con el Gobierno, fueron seleccionados por la Corte, señalándoles plazo hasta el 1 de setiembre de 1983 para remitir informaciones u otros documentos relevantes.

5. Durante el IX Período Ordinario de Sesiones, el Presidente de la Corte fijó una audiencia pública para el 7 de setiembre de 1983, para escuchar los puntos de vista del Agente del Gobierno, así como los de las instituciones que habían expresado su intención de participar en dicha audiencia.

6. En la audiencia pública fueron hechas ante la Corte manifestaciones orales por las siguientes personas:

Lic. Carlos José Gutiérrez, Agente y Ministro de Justicia,
Lic. Francisco Sáenz Meza, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones,
Dr. Guillermo Malavassi, Diputado,
Lic. Rafael Villegas, Director del Registro Civil,
Dr. Luis Varela, Representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

I. Planteamiento de la Consulta

7. El Gobierno formuló la consulta que se transcribe en su parte pertinente:

II. Disposiciones que deben ser analizadas en la Determinación de Compatibilidad:

A) Legislación Interna:

1) Texto actual de los artículos 14 y 15 de la Constitución Política de Costa Rica:

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

1. Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores;
2. Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses;
3. Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud;
4. Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley;
5. La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense;
6. Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa.

Artículo 15. El que solicite naturalizarse debe acreditar de previo su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido y prometer que residirá en la República de modo regular.

Para los efectos de la naturalización, el domicilio implica residencia y vinculación, estables y efectivas, a la comunidad nacional, de acuerdo con la reglamentación que establezca la ley.

2) Reformas Propuestas por la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa en Dictamen Rendido con Fecha 22 de Junio de 1983.

Artículo 14.- Son costarricenses por naturalización:

1) Los que han adquirido esa calidad en virtud de leyes anteriores;
2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento, con cinco años de residencia oficial en el país, y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
3) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por un término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese

mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad; y

5) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa.

Artículo 15.- Quien solicite naturalizarse debe acreditar su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido, que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. Se someterá a un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, debiendo, asimismo, prometer que residirá en el territorio nacional de modo regular y jurar que respetará el orden constitucional de la República.

Por medio de ley se establecerá los requisitos y la forma para tramitar la solicitud de naturalización.

3) Moción de Reforma al Inciso 4 del Artículo 14 de la Constitución que Presentan los Diputados Dictaminadores:

La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge.

B) Artículos de la Convención:

Los textos legales arriba mencionados deben ser comparados con los siguientes artículos de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a efecto de determinar su compatibilidad:

Artículo 17. Protección a la familia

Párrafo 4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

III. Preguntas específicas sobre las cuales se busca la opinión de la Corte:

De conformidad con la solicitud hecha originalmente por la Comisión Especial sobre Reforma a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política, el Gobierno de Costa Rica solicita que la Corte determine:

a) Si existe alguna incompatibilidad entre las reformas propuestas y las disposiciones citadas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.
En una forma específica, dentro del contexto de la pregunta anterior, estima que deben contestarse las siguientes preguntas:

b) ¿Se afecta en alguna forma el derecho de toda persona a tener una nacionalidad estipulado en el artículo 20, párrafo primero de la Convención, con las modificaciones proyectadas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política?

c) ¿Es compatible la reforma propuesta al inciso 4 del artículo 14, según el texto propuesto en el dictamen, con el artículo 17, párrafo 4 de la Convención, en cuanto a igualdad entre los cónyuges?

d) ¿Es compatible el texto de la moción acompañada por los Diputados a su dictamen para reforma de ese mismo inciso, con el párrafo primero del artículo 20 de la Convención?

…

II. Admisibilidad

8. Esta solicitud de opinión consultiva ha sido planteada por el Gobierno de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención"). Se pide una opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre ciertas reformas propuestas a la Constitución y varias disposiciones de la Convención.

9. El artículo 64 de la Convención dispone lo siguiente:

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo,

podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."

10. Costa Rica, como Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "OEA"), está legitimada para solicitar una opinión consultiva con base en el artículo 64.2 de la Convención.

11. Debe notarse que la presente solicitud fue inicialmente hecha a la Corte por una Comisión de la Asamblea Legislativa que no es una de aquellas entidades gubernamentales facultadas para actuar por Costa Rica en el plano internacional. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo la solicitud formal, seguida de una comunicación del Ministro de Justicia dando información relevante sobre la misma, la cual permitió a la Corte tomar conocimiento sobre el asunto.

12. Esta solicitud es la primera que se presenta con base en el artículo 64.2 y esta circunstancia hace necesario considerar aspectos de su admisibilidad sobre los cuales no se ha pronunciado previamente la Corte.

13. Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a "leyes internas" incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo.

14. La respuesta a la primera pregunta no admite duda: siempre que un convenio internacional se refiera a "leyes internas" sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales.

15. La respuesta a la segunda pregunta es menos sencilla. La solicitud no plantea una consulta sobre una ley interna vigente. Se refiere a un proyecto de reforma constitucional, que no ha sido todavía aprobado por la Asamblea Legislativa, aunque sí admitido por ésta a discusión y aprobado por la Comisión correspondiente.

16. Debe tenerse presente que, según el artículo 64.1, la Corte sería competente para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado Miembro de la OEA, que involucrara el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención. En esa hipótesis, por supuesto, la solicitud estaría concebida de forma diferente, aun cuando en el fondo se tratase de una idéntica materia.

17. La única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento. Según el artículo 52 del Reglamento, en este último caso no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto para el primero, sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante.

18. Cualquier intento por entender el significado del artículo 64.2 en el sentido de que se refiere solamente a leyes vigentes, esto es, a leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado, tendría como consecuencia que los Estados no podrían solicitar, según esa disposición, opiniones consultivas de la Corte sobre proyectos legislativos. Los Estados estarían, así, obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

19. Debe tenerse presente, asimismo, que la jurisdicción consultiva fue establecida por el artículo 64 como "un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a (derechos humanos)" [Corte IDH, "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. no. 39]. Además, como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está "destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso" [Corte IDH, Restricciones a la pena de muerte (Art. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. no. 43].

20. El artículo 29 de la Convención contiene normas específicas de interpretación incorporadas en la misma:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

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

La redacción de esta disposición está hecha con el criterio central de que no se entienda que la misma tuvo por objeto, de alguna manera, permitir que los derechos y libertades de la persona humana pudieran ser suprimidos o limitados, en particular aquellos previamente reconocidos por un Estado.

21. Esta Corte definió, sin embargo, que "los criterios de interpretación consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados pueden considerarse reglas de derecho internacional sobre el tema" [Restricciones a la Pena de Muerte, *supra* 19, párr. no. 48].

22. Al determinar si el proyecto legislativo al cual se refiere la solicitud puede dar lugar a una opinión consultiva según el artículo 64.2, la Corte debe interpretar la Convención "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin" [Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31.1; Restricciones a la Pena de Muerte, *supra* 19, párr. no. 49].

23. Esto significa necesariamente que el "sentido corriente" de los términos no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado. La Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre la Competencia de la Asamblea General para la

Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, pág. 8] precisó que la función del intérprete está enderezada "a dar eficacia a las disposiciones [de un tratado] en su sentido natural u ordinario en el contexto en el cual ocurren", el que, naturalmente, incluye el objeto y fin, de alguna manera expresado en el contexto.

24. Esta Corte opinó [Restricciones a la Pena de Muerte, supra 19, párr. no. 47], en relación con las reservas, pero con criterios válidos respecto del conjunto de la Convención, que la interpretación hay que hacerla en forma tal que no conduzca "de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención" y siempre teniendo en cuenta que el objeto y fin de la misma "son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos" [Corte IDH, El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (Art. 74 y 75), Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. no. 29].

25. En este sentido la Corte entiende que su función consultiva, enclavada dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales, es tan amplia cuanto lo requiera la salvaguardia de tales derechos, pero ceñida a los límites naturales que la misma Convención le señala. Con esto lo que se quiere decir es que, de la misma manera como el artículo 2 de la Convención crea para los Estados Partes la obligación de "adoptar...las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos (los) derechos y libertades" de la persona humana, la función consultiva hay que entenderla con criterio amplio, encaminado también a hacer efectivos tales derechos y libertades.

26. Abstenerse, en consecuencia, de atender la solicitud de un Gobierno porque se trate de "proyectos de ley" y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión. Este criterio no ayuda a "dar efecto" a la norma, es decir, no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

27. La experiencia indica, además, que después de que una ley ha sido promulgada debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, aun cuando hubiere sido determinado que viola las obligaciones internacionales del Estado.

28. Habida consideración de lo anterior, la Corte estima que una interpretación restrictiva del artículo 64.2 que condujera a que los Estados sólo pudieran invocarlo para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente el servicio consultivo de la Corte.

29. La conclusión precedente no debe ser entendida en el sentido de que la Corte está obligada a ejercer su competencia para examinar cualquier texto preliminar de leyes o proyectos legislativos. Solamente significa que el mero hecho de tratarse de un proyecto legislativo no basta para privar a la Corte de la competencia para considerar una consulta sobre ella. Como la Corte ya ha tenido ocasión de hacer notar, su "competencia consultiva es de naturaleza permisiva y... comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta" [" Otros tratados", *supra* 19, párr. no. 28. Ver además Restricciones a la Pena de Muerte, *supra* 19, párr. no. 36].

30. Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito, la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el papel que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada.

III. Cuestiones relativas al derecho

31. Las preguntas formuladas por el Gobierno entrañan dos grupos de problemas jurídicos generales que la Corte examinará separadamente. En primer lugar, la materia se relaciona con el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención. En segundo término se plantean varias cuestiones atinentes a la discriminación prohibida por la misma.

32. La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo

de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos.

33. En efecto, de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana. Así se reconoció finalmente en un instrumento de carácter regional como es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 2 de mayo de 1948 [en adelante "la Declaración Americana"], cuyo artículo 19 estableció:

> "Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponde, y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela."

Otro instrumento, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre [en adelante "la Declaración Universal"], aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, estableció en su artículo 15:

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo.

35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con

distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores.

36. Siendo el Estado el que establece la posibilidad de adquirir la nacionalidad a quien originariamente era extranjero, es natural que las condiciones y procedimientos para esa adquisición sean materia que dependa predominantemente del derecho interno. Siempre que en tales regulaciones no se vulneren otros principios superiores, es el Estado que otorga la nacionalidad, el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtener la nacionalidad esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. Es igualmente lógico que sean las conveniencias del Estado, dentro de los mismos límites, las que determinen la mayor o menor facilidad para obtener la nacionalidad; y como esas conveniencias son generalmente contingentes, es también normal que las mismas varíen, sea para ampliarlas, sea para restringirlas, según las circunstancias. De ahí que no sea sorprendente que en un momento dado, se exijan nuevas condiciones, enderezadas a evitar que el cambio de nacionalidad sea utilizado como medio para solucionar problemas transitorios sin que se establezcan vínculos efectivos reales y perdurables que justifiquen el acto grave y trascendente del cambio de nacionalidad.

37. En el "Asunto Nottebohm" la Corte Internacional de Justicia expresó algunos conceptos que armonizan con lo expuesto en el párrafo anterior. Dice la Corte:

> "La naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de fidelidad. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino del que la obtiene. Le concierne personalmente y sería desconocer su sentido profundo el no retener de ella más que el reflejo sobre la suerte de sus bienes. [Nottebohm Case (*second phase*), Judgment of April 6th, 1955, I.C.J. Reports 1955, page. 24]."

38. De lo expuesto anteriormente se desprende que para una adecuada interpretación del derecho a la nacionalidad, materia del artículo 20 de la Convención, es necesario conjugar armoniosamente, por un lado, la consideración de que la determinación y regulaciones de la nacionalidad son competencia de cada Estado, esto es, materia de derecho interno y, por el otro, que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados en razón de exigencias de la protección internacional de los derechos humanos.

39. Al examinar las disposiciones del proyecto sometido a esta Corte por el Gobierno, puede observarse que el mismo está orientado, en su conjunto, a restringir las condiciones en que un extranjero puede adquirir la nacionalidad costarricense. Algunos de los problemas que se plantean en el proyecto de reforma no son materia jurídica; mientras que otros, aún siéndolo, no están llamados a ser objeto de consideración por esta Corte, ora por carecer de trascendencia desde el punto de vista de los derechos humanos, ora, porque, aun teniéndola tangencialmente, caen dentro de las materias reservadas al dominio exclusivo del derecho interno de Costa Rica.

40. Por ello la Corte no se pronunciará sobre distintas cuestiones que se suscitaron en la audiencia, a pesar de que muchas de ellas revelan el sentido general de la reforma y ponen de manifiesto diferencias de pensamiento al respecto. Entre ellas, puede destacarse la duda expresada en la audiencia sobre si el espíritu mismo de las reformas propuestas corresponde en general a una reacción nacionalista negativa y circunstancial frente al problema de los refugiados, especialmente centroamericanos, que buscan el amparo de Costa Rica, huyendo de la convulsión que aqueja a otros países de la región; o si ese espíritu revela una tendencia regresiva frente al tradicional sentido humanitario costarricense; o si al eliminarse en el proyecto la categoría privilegiada para la nacionalización que la Constitución vigente otorga a los centroamericanos, se recoge una posición de rechazo a la unidad y comunión que históricamente han caracterizado a los pueblos de la América Central, que nacieron a la vida independiente como una sola nación.

41. En esa perspectiva, la Corte pasa a examinar si las reformas propuestas afectan el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención, que dice:
Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

42. Estando la reforma, en general, orientada a restringir las condiciones para adquirir la nacionalidad costarricense por naturalización pero no a cancelar esa nacionalidad a ningún ciudadano que la disfrute en el presente o a prohibir el derecho a cambiarla, la Corte no encuentra que la misma esté formalmente en contradicción con el citado artículo 20 de la Convención. Aun cuando frente a hipótesis más complejas el artículo 20 ofrecería otras posibilidades de desarrollo, en el presente caso como ningún costarricense perdería su nacionalidad por efecto de la eventual aprobación de las reformas no hay campo para la infracción del párrafo primero. Igualmente a salvo queda el párrafo segundo de dicho artículo, puesto que en ninguna forma se afectaría el derecho de quien haya nacido en Costa Rica a ostentar la condición de nacional de ese país. Y, por último, habida cuenta de que la reforma no pretende privar de su nacionalidad a ningún costarricense ni prohibir o restringir su derecho a adquirir una nueva, tampoco puede considerarse que exista contradicción entre la reforma proyectada y el párrafo 3 del artículo 20.

43. Entre las propuestas de reforma hay una que, aunque no contradice directamente el artículo 20, sí plantea algunas cuestiones vinculadas con el derecho a la nacionalidad. Es la contenida en la moción de reforma al artículo 14 párrafo 4 del proyecto presentada por los diputados dictaminadores, según la cual, adquiere la nacionalidad costarricense:

> La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge.

44. Sin entrar a considerar algunos aspectos del texto vinculados con el tema de la discriminación, que serán objeto de atención posterior (cf. *infra* capítulo IV), conviene destacar otros problemas que plantea la redacción propuesta. Dicho texto, en efecto, contrasta en más de un punto con el artículo 14 párrafo 5 de la Constitución vigente y el artículo 14 párrafo 4 del proyecto, según los cuales:

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

…

5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que manifieste su deseo de ser costarricense;

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

…

4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por el mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad;"

Dichas disposiciones recogen el criterio de que la mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, adquiere en forma automática la costarricense, y sólo agregan determinados requisitos cuando no se da el presupuesto de la pérdida automática de la anterior nacionalidad.

45. En cambio, en el texto propuesto por los diputados dictaminadores es evidente que se produce una transformación sustancial en el dispositivo legal que nos ocupa, porque entonces todas las condiciones que se exigen resultan acumulativas y deben cumplirse en su totalidad para que se produzca la naturalización.

46. La primera consecuencia de esta reforma, así planteada, sería que la persona extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, se convertiría automáticamente en apátrida por un período de dos años, por lo menos, ya que mientras no completara ese tiempo de matrimonio no habría cumplido uno de los requisitos concurrentes y por lo tanto obligatorio para la naturalización. Cabe hacer la reflexión, además, que ni siquiera hay la seguridad de que ese período de apatridia sea únicamente de dos años, pues como hay también otro requisito concurrente, que es la residencia en el país por el mismo período, podría resultar que la persona extranjera se ausentara temporalmente por circunstancias sobrevinientes, en cuyo caso seguiría siendo apátrida por tiempo indeterminado, hasta completar todos los requisitos establecidos conforme a este proyecto en forma concurrente.

47. De otra parte, puede mencionarse también que en el texto examinado la pérdida automática de la nacionalidad es uno de los requisitos concurrentes para la naturalización por razón del matrimonio, lo que deja sin precisión especial la situación de los extranjeros que casen con costarricenses y cuyas legislaciones no establezcan dicha consecuencia.

48. En tal sentido, la disposición propuesta por los diputados dictaminadores no crearía apatridia por sí misma, sino que ésta sería, en verdad, efecto de la ley del país del cónyuge afectado, que lo haría perder su nacionalidad por haber casado con costarricense. De ahí que no pueda afirmarse que dicha propuesta contradiga directamente el artículo 20 de la Convención.

49. La Corte cree pertinente, con el único objeto de contribuir a la orientación de los órganos que conforme al derecho interno de Costa Rica deben decidir al respecto, pero sin entrar a citar ni enumerarlas exhaustivamente, mencionar algunas disposiciones de otros tratados referentes a estas materias, independientemente de si éstos han sido ratificados por Costa Rica, en cuanto reflejan tendencias existentes en el derecho internacional actual.

50. En efecto, la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada establece en su artículo 3:

1. Los Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que puedan imponerse por razones de seguridad y de interés público.
2. Los Estados contratantes convienen en que la presente Convención no podrá interpretarse en el sentido de que afecte a la legislación o a la práctica judicial que permitan a la mujer extranjera de uno de sus nacionales a adquirir de pleno derecho, si lo solicita, la nacionalidad del marido."

51. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, dispone en su artículo 9:

> Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge."

IV. Cuestiones relativas a la discriminación

52. Tanto las disposiciones del proyecto sometido a la interpretación de la Corte, como el propio texto constitucional vigente, contienen diferencias de tratamiento respecto a las condiciones de adquisición de la nacionalidad costarricense por naturalización. En efecto, los párrafos 2 y 3 del artículo 14 del proyecto establecen plazos distintos de residencia oficial como requisito para la adquisición de la nacionalidad, según el aspirante tenga o no la nacionalidad por nacimiento de otros países de Centroamérica, España e Iberoamérica. Por su lado, el párrafo 4 del mismo artículo

dispone ciertas condiciones especiales de naturalización para " la mujer extranjera" que case con costarricense. Aun cuando, si bien con diferente entidad y sentido, esas distinciones están también presentes en el vigente artículo 14 de la Constitución, es necesario preguntarse si las mismas no constituyen hipótesis de discriminación, incompatibles con los textos pertinentes de la Convención.

53. El artículo 1.1 de la Convención, que es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos "sin discriminación alguna". Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Convención es *per se* incompatible con la misma.

54. Por su lado el artículo 24 de la Convención establece:
Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

Aunque las nociones no son idénticas y quizás la Corte tendrá en el futuro la oportunidad de precisar las diferencias, dicha disposición reitera en cierta forma el principio establecido en el artículo 1.1. En función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio de origen legal. De este modo la prohibición de discriminación ampliamente contenida en el artículo 1.1 respecto de los derechos y garantías estipulados por la Convención, se extiende al derecho interno de los Estados Partes, de tal manera que es posible concluir que, con base en esas disposiciones, éstos se han comprometido, en virtud de la Convención, a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley.

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

56. Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose "en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos" definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable" [Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" (merits), judgment of 23rd July 1968, page. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio.

57. No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.

58. Si bien no puede desconocerse que las circunstancias de hecho pueden hacer más o menos difícil apreciar si se está o no en presencia de una situación como la descrita en el párrafo anterior, es también cierto que, partiendo de la base de la esencial unidad de la dignidad del ser humano, es posible apreciar circunstancias en que los imperativos del bien común puedan justificar un mayor o menor grado de distinciones que no se aparten de las consideraciones precedentes. Se trata de valores que adquieren dimensiones concretas a la luz de la realidad en que están llamados a materializarse y que dejan un cierto margen de apreciación para la expresión que deben asumir en cada caso.

59. En esa perspectiva, la Corte reitera el ya expresado señalamiento según el cual, a los efectos del otorgamiento de la naturalización, es el Estado que la concede el llamado a apreciar en qué medida existen y cómo deben apreciarse las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. En tal sentido, no puede ponerse en duda la potestad soberana de Costa Rica para resolver sobre los criterios que han de orientar el discernimiento o no de la nacionalidad a los extranjeros que aspiran a obtenerla, ni para establecer ciertas diferencias razonables con base en circunstancias de hecho que, por razones objetivas, aproximen a unos aspirantes más que a otros al sistema de valores e intereses de la sociedad costarricense.

60. A la luz de los criterios expresados, un caso de distinción no discriminatoria sería la fijación de requisitos menos exigentes en relación con el tiempo de residencia para la obtención de la nacionalidad costarricense para los centroamericanos, iberoamericanos y españoles frente a los demás extranjeros. En efecto, no parece contrario a la naturaleza y fines del otorgamiento de la nacionalidad, facilitarla en favor de aquellos que, objetivamente, tienen con los costarricenses lazos históricos, culturales y espirituales mucho más estrechos, los cuales hacen presumir su más sencilla y rápida incorporación a la comunidad nacional y su más natural identificación con las creencias, valores e instituciones de la tradición costarricense, que el Estado tiene el derecho y el deber de preservar.

61. Menos evidente es la procedencia de la distinción que se hace en los párrafos 2 y 3 del artículo 14 del proyecto de reforma, entre los centroamericanos, iberoamericanos y españoles según lo sean por nacimiento o naturalización. En efecto, siendo la nacionalidad un vínculo que existe por igual en unos y otros, la diferenciación propuesta parece basarse en el lugar de nacimiento y no en la cultura del aspirante a obtener la nacionalidad. Sin embargo, las normas mencionadas podrían expresar más bien un grado de prevención respecto del rigor con el cual los otros Estados hubieran podido conceder su nacionalidad a quienes ahora aspiran a cambiarla por la costarricense y que en consecuencia no constituiría suficiente garantía de aproximación a los valores e intereses de la comunidad costarricense, el hecho de haber obtenido previamente la naturalización española o de otros países de Centroamérica o Iberoamérica. Ese criterio podría quizás ser discutido desde puntos de vista que la Corte no entrará a considerar, aunque resulta más difícil de comprender si se tienen en cuenta los otros requisitos que tendría que cumplir el aspirante según el artículo

15 del proyecto. Pero no puede concluirse que el proyecto contenga una orientación inequívocamente discriminatoria.

62. Esa conclusión de la Corte tiene especialmente en cuenta el margen de apreciación reservado al Estado que otorga la nacionalización sobre los requisitos y conclusiones que deben llenarse para obtenerla. Pero de ningún modo podría verse en ella una aprobación a la tendencia existente en algunas partes a restringir exagerada e injustificadamente el ámbito de ejercicio de los derechos políticos de los naturalizados. La mayoría de estas hipótesis, no sometidas por cierto a la consideración de la Corte, constituyen verdaderos casos de discriminación en razón del origen o del lugar de nacimiento que crean injustamente dos grupos de distintas jerarquías entre nacionales de un mismo país.

63. El proyecto de reforma, dentro de su marcada tendencia restrictiva, introduce también nuevos requisitos que han de cumplir quienes soliciten naturalizarse. El artículo 15 propuesto exige entre otras cosas que se demuestre saber "hablar, escribir y leer" el idioma español y que se rinda "un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores". Estas exigencias se sitúan, *prima facie*, dentro de la capacidad de apreciación reservada al Estado otorgante de la nacionalidad, respecto de cuáles han de ser y cómo deben valorarse las condiciones que garanticen la existencia de vínculos efectivos y reales que fundamenten la adquisición de la nueva nacionalidad. Desde esa perspectiva, no puede considerarse irrazonable e injustificado que se exija demostrar aptitud para la comunicación en la lengua del país, ni tan siquiera, aunque con menor claridad, que se llegue a exigir "hablar, escribir y leer" la misma. Lo mismo puede decirse del "examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores". No obstante, la Corte no puede menos que advertir que, en la práctica, y dado el amplio margen para la evaluación que inevitablemente rodea a pruebas o exámenes como los requeridos por la reforma, tales procedimientos pueden llegar a ser vehículo para juicios subjetivos y arbitrarios, y a constituir instrumentos de políticas discriminatorias que, aunque no se desprendan directamente de la ley, podrían producirse como consecuencia de su aplicación.

64. El cuarto párrafo del artículo 14 del proyecto otorga ciertas consideraciones especiales para la obtención de la nacionalidad a "la mujer extranjera que case con costarricense". En este aspecto, se mantiene la fórmula de la Constitución vigente, que establece la incidencia del matrimonio como determinante en el cambio de la nacionalidad solamente de la mujer y no del varón. Este criterio o sistema se ha

basado en el llamado principio de la unidad familiar, que descansa en dos postulados: por una parte, la conveniencia de que todos los miembros de la familia ostenten la misma nacionalidad y, por la otra, la "potestad" paterna en relación con los hijos menores, por depender éstos normalmente del padre e inclusive la potestad marital que otorga facultades privilegiadas al marido, por ejemplo en lo referente a la autoridad para fijar el domicilio conyugal o para administrar los bienes comunes. De este modo, el privilegio femenino para la obtención de la nacionalidad se presenta como una consecuencia de la desigualdad conyugal.

65. En el primer tercio del presente siglo se inicia un movimiento contra estos principios tradicionales, tanto por el reconocimiento de la capacidad decisiva de la mujer, como por la difusión de la igualdad de los sexos dentro del concepto de la no discriminación por razón del mismo. Esta evolución, que se puede comprobar con un análisis de derecho comparado, encuentra su impulso determinante desde el plano internacional. En el ámbito americano, el 26 de diciembre de 1933, se celebró el Convenio de Montevideo sobre la Nacionalidad de la Mujer, que en su artículo 1 estableció: "No se hará distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica" ["Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 3-26 diciembre 1933". En Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1936. Washington, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, pág. 452]. También el Convenio sobre Nacionalidad suscrito en la misma fecha, en Montevideo igualmente, determinó en su artículo 6: "Ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los cónyuges o de sus hijos" [Ibíd., pág. 454]. Por su parte, la Declaración Americana en su artículo II estableció: "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los deberes y derechos consagrados en esta Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". Estos mismos principios han sido incorporados en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 3.j) de la Carta de la OEA.

66. En esa tendencia se inscribe lo dispuesto en el artículo 17.4 de la Convención, según el cual:

> Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos."

Concordando esta disposición con la norma general que establece la igualdad ante la ley, según el artículo 24, y la prohibición de toda discriminación en razón de sexo prevista en el artículo 1.1, puede establecerse que este artículo 17.4 es la aplicación concreta de tales principios generales al matrimonio.

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

68. Por consiguiente, en respuesta a las preguntas del Gobierno de Costa Rica sobre la compatibilidad entre el proyecto de reforma a los artículos 14 y 15 de su Constitución Política y los artículos 17.4, 20 y 24 de la Convención,

La Corte es de opinión,

<u>En relación con el artículo 20 de la Convención</u>,

Por cinco votos contra uno

1. Que el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 20 de la Convención, no está involucrado en el proyecto de reforma constitucional, objeto de la presente consulta.

<u>En relación con los artículos 24 y 17.4 de la Convención,</u>

Por unanimidad

2. Que no constituye discriminación contraria a la Convención estipular condiciones preferentes para obtener la nacionalidad costarricense por naturalización en favor de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, frente a los demás extranjeros.

Por cinco votos contra uno

3. Que no constituye discriminación contraria a la Convención limitar esa preferencia a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento.

Por cinco votos contra uno

4. Que no constituye, en sí mismo, discriminación contraria a la Convención agregar los requisitos del artículo 15 del proyecto, para la obtención de la nacionalidad costarricense por naturalización.

Por unanimidad

5. Que sí constituye discriminación incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención estipular en el artículo 14.4 del proyecto condiciones preferentes para la naturalización por causa de matrimonio a favor de uno solo de los cónyuges.

Disienten:
El Juez Buergenthal respecto al punto 3.
El Juez Piza Escalante respecto a los puntos 1 y 4.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 19 de enero de 1984.

Pedro Nikken
Presidente
Thomas Buergenthal
Maximo Cisneros
Carlos Roberto Reina
Rodolfo E. Piza E.
Rafael Nieto Navia
Charles Moyer
Secretario

Opinión Disidente del Juez Thomas Buergenthal
(Traducción)

1. Lamento no poder aceptar la interpretación de la Corte contenida en el párrafo 3 de sus conclusiones. Concuerdo con todas las demás partes de la opinión.

2. La interpretación que motiva mi disidencia se refiere a la conclusión de la Corte de que los artículos 14.2 y 14.3 del proyecto de reforma a la Constitución Política, son compatibles con la Convención. Soy de la opinión de que el proyecto de reforma, de llegar a adoptarse, violaría el artículo 24 de la Convención debido a que establecería una distinción discriminatoria entre los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que ostentan esas nacionalidades por nacimiento y aquéllos que las han adquirido por naturalización.

3. En mi opinión, los artículos 14.2 y 14.3 del proyecto de reforma a la Constitución serían compatibles con la Convención si se redactaran de la siguiente manera:
Artículo 14

2. Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos, sea por nacimiento o por naturalización, con cinco años de residencia oficial en el país y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
3. Todos los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por un término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;"

4. La forma en que la Corte ha interpretado el artículo 24 de la Convención (y cabe señalar que estoy de acuerdo con esa interpretación) lleva, en mi opinión, a la conclusión de que la distinción que se pretende establecer es discriminatoria, ya que es desproporcionada y no guarda una relación razonable con los fines estatales que se persiguen con el proyecto de reforma. Al llegar a esta conclusión, no estoy negando el derecho que tiene todo Estado Parte en la Convención de adoptar clasificaciones legislativas con base en los vínculos históricos, culturales, sociales, lingüísticos y políticos que unen a los centroamericanos, españoles e iberoamericanos. Nadie que esté familiarizado con esta región del mundo puede desconocer la validez de esos vínculos, a pesar de que a veces se llegan a presentar reclamos exagerados en nombre de ellos. Sin embargo, dada esta realidad y las normas que rigen la interpretación y aplicación del artículo 24 de la Convención, y aun si quisiera cuestionar la sabiduría de la legislación propuesta, no me queda otra alternativa que reconocer que el que Costa Rica trate a otros centroamericanos y a españoles e iberoamericanos de una

manera distinta a la forma en que trata a los nacionales de otros países para fines de naturalización, no resulta incompatible con la Convención. No obstante, cuando se clasifica de manera distinta a centroamericanos, españoles e iberoamericanos con base en si son nacionales por nacimiento o por naturalización, me veo obligado a preguntar, aplicando las normas de interpretación adoptadas por la Corte, qué tan razonable y proporcionada es esa clasificación, teniendo presentes los legítimos fines estatales que se persiguen con el proyecto de reforma.

5. Al responder a esta pregunta, cabe señalar que el artículo 15 del proyecto de reforma a la constitución exige que toda persona que solicite la nacionalidad costarricense demuestre que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. También tendría que tomar un examen comprensivo acerca de la historia del país y de los valores que Costa Rica enaltece. Por otro lado, nadie que tenga una nacionalidad de origen distinta puede adquirir legalmente por naturalización la nacionalidad de ningún país centroamericano, ni iberoamericano, ni de España, a menos que haya residido en esos países durante un lapso considerable que por lo general abarca entre tres y siete años. Si a este plazo agregamos el requisito de cinco años de residencia en Costa Rica que estipula el artículo 14.2 de la legislación propuesta, tendríamos que los centroamericanos, españoles e iberoamericanos por naturalización no podrían adquirir la nacionalidad costarricense en menos de ocho años, y en la mayoría de los casos en un tiempo mucho más largo, aún si se les diera un trato exactamente igual al que contempla el artículo 14.2 para los ciudadanos de esos países por nacimiento.[1]

6. ¿Qué legítimo fin estatal se logra al exigir que estos centroamericanos, españoles e iberoamericanos naturalizados esperen dos años más que sus compatriotas? Podría argüirse que estas personas pudieron haber adquirido su anterior nacionalidad en forma fraudulenta. Esto es cierto. Sin embargo, de acuerdo con el derecho internacional Costa Rica no está obligada a reconocer una nacionalidad que no esté fundamentada en vínculos verdaderos y efectivos entre el individuo y el Estado que la otorga. Además, la posibilidad de que un pequeño porcentaje de solicitantes

1 Me doy cuenta, desde luego, que la legislación propuesta hace posible que estos individuos adquieran la nacionalidad costarricense después de haber residido en el país por un período de siete años. Mi punto es, sin embargo, que colocar a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por naturalización en la misma categoría que a todos los otros extranjeros y darle una posición preferencial a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento, es desconocer los muchos años de residencia en estos países de los ciudadanos naturalizados y su especial vinculación a estas regiones favorecidas por la legislación propuesta.

actuara en forma deshonesta, difícilmente podría considerarse un motivo justificado para castigar a la gran mayoría de extranjeros honrados. También podría argüirse que los dos años adicionales son necesarios para que estas personas hablen mejor el idioma español o adquieran mayores conocimientos de la historia, cultura y forma de vida costarricenses. Esto también es cierto, pero el artículo 15 de este mismo proyecto de reforma a la Constitución se ocupa ya de este aspecto; ahí se requiere que el Gobierno de Costa Rica logre ese fin de una manera más racional y menos desproporcionadamente perjudicial, a través de exámenes destinados a medir lo que cada individuo sabe acerca de Costa Rica, en vez de dar por sentada la ignorancia de todos.

7. Por el motivo expuesto, he llegado a la conclusión de que la distinción hecha en el artículo 14 del proyecto de reforma a la Constitución entre nacionales por nacimiento y nacionales por naturalización, no guarda una relación razonable con los fines estatales que se persiguen con el proyecto de legislación si éste se examina en conjunto, como tiene que examinarse, y que, por lo tanto, no es compatible con el artículo 24 de la Convención.

8. Al llegar a esta conclusión, no quiero que se piense que sostengo que los artículos 14 o 15 de la actual Constitución de Costa Rica violan la Convención. En primer lugar, este punto no ha sido sometido a la Corte. En segundo lugar, las disposiciones de la Constitución vigente establecen, por ejemplo, períodos de residencia mucho más cortos –tan sólo un año para los centroamericanos y dos años para los españoles e iberoamericanos por nacimiento– y no contienen requisito alguno respecto de exámenes de idioma u otros. Es así que bien podría considerarse que la distinción que la actual ley hace entre nacionales por nacimiento y nacionales por naturalización guarda una relación mucho más razonable con los fines estatales que se persiguen que la legislación propuesta.

Thomas Buergenthal
Charles Moyer
Secretario

Voto Separado del Juez Rodolfo E. Piza E.

He concurrido con la opinión de mayoría de la Corte en sus conclusiones N 2, 3 y 5; disiento, parcialmente, de las N 1 y 4, y agrego una: N 6 para hacerme cargo de cuestiones no consideradas por la principal. En consecuencia, formulo mi opinión separada en los siguientes términos:

Conclusiones:

En relación con el artículo 20 de la Convención:
1 (a) Que el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 20 de la Convención, no está involucrado, en general, en el proyecto de reforma constitucional objeto de la presente consulta;

1 (b) no obstante, en su párrafo 1 , según el cual " toda persona tiene derecho a una nacionalidad", sí está implicado en los casos a que se refiere mi opinión separada bajo los N- 4 y 6 *infra*.

En relación con los artículos 1.1, 24, 20.1 y 17.1, .2 y .4 de la Convención:

2. Que no constituye discriminación contraria a la Convención, estipular condiciones preferentes para obtener la nacionalidad costarricense por naturalización, en favor de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, frente a los demás extranjeros [Art. 14 incs] 2), 3) y 4) Const., incs. 2) y 3) proyecto].

3. Que no constituye discriminación contraria a la Convención, limitar esa preferencia a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento, no por naturalización [*ídem cit.*].

4 (a) Que no constituye discriminación contraria a la Convención, estipular, entre los requisitos para la naturalización costarricense por naturalización, los de hablar el idioma español, en términos de poder comunicarse en él, y de jurar respetar el orden constitucional de la República [Art. 15 Const. y proyecto];

4 (b) pero sí constituye discriminación contraria a la Convención, exigir ese conocimiento del idioma español en términos de leerlo y escribirlo, así como el requisito adicional de someterse a un examen comprensivo (*sic*) sobre la historia del país y

sus valores [ídem cit.]; aunque tal discriminación no resulte del texto mismo de la norma propuesta, en su tenor literal, pero sí porque su sentido finalista conduce, y su aplicación previsible y normal conduciría, prácticamente, a exclusiones y distinciones arbitrarias entre seres y grupos humanos determinados;

4 (c) en cambio, no constituye, en sí misma, discriminación contraria a la Convención, aunque no parezca un avance institucional, sustituir los actuales requisitos materiales de residencia o domicilio, solamente calificados como "residencia y vinculación, efectivas y estables, a la comunidad nacional, de conformidad con la reglamentación que establezca la ley", que el proyecto elimina, por los puramente formales de "residencia oficial", que consagra [Art. 14 incs. 2), 3) y 4), y 15 Const., 14 incs. 2) y 3), y 15 proyecto].

5 (a) Que sí constituye discriminación incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención, estipular condiciones preferentes para la naturalización por causa de matrimonio a favor de uno solo de los cónyuges [Art. 14 inc. 5) Const. inc. 4) proyecto];

5 (b) discriminación que, no obstante, quedaría en este aspecto superada mediante la moción de la Comisión Dictaminadora, que propone sustituir el concepto de "mujer extranjera" por el de "persona extranjera" [art. 14 inc. 4) moción].

Agrego el siguiente:

6 (a) Que no constituye, en sí misma, discriminación contraria a la Convención, aunque sí una poca convincente regresión, condicionar la concesión de la naturalización voluntaria por causa de matrimonio, a requisitos adicionales de dos años de matrimonio y de residencia en el país, concurrentemente [Art. 14 inc. 5) Const., inc. 4) proyecto];

6 (b) en cambio, esa proposición sí parece incurrir directamente en una incompatibilidad con el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20.1 de la Convención, en sí mismo, así como también en relación con los principios de unidad de la familia, implicados en los derechos que consagra el artículo 17 párrafos 1 y 2- de la misma, al imponer por dos años un impedimento irrazonable y un obstáculo grave al natural interés de los cónyuges en el fortalecimiento de aquella unidad familiar [*ídem cit.*];

6 (c) además, sí parece constituir discriminación contraria a la Convención, así como una incompatibilidad en sí misma con los mencionados derechos a la nacionalidad y a la unidad de la familia, y con el específico interés de la comunidad internacional, de ir eliminando progresivamente los casos posibles de apatridia, extender el requisito adicionado, de dos años de matrimonio y de residencia, concurrentemente, al cónyuge que por causa de su matrimonio con costarricense pierda su nacionalidad, sobre todo porque ya la Constitución le confiere automáticamente la calidad nacional [art. 14 inc. 4) moción];

6 (d) también constituye discriminación contraria a la Convención, además de una incompatibilidad en sí misma con los derechos citados a la nacionalidad y a la unidad de la familia consagrados en ella, acumular, como quiere la Comisión, los requisitos de dos años de matrimonio y residencia, concurrentemente, con la pérdida de la nacionalidad del extranjero que case con costarricense, excluyéndose, así, de toda preferencia para obtener la naturalización "voluntaria" por matrimonio con costarricense, a quien por esa causa no pierda su nacionalidad original [art. 14 inc. 4) moción].

Razonamiento:

1. Con las disidencias consignadas respecto de las conclusiones No. 1 y 4 de la opinión principal, y algunas pocas de fundamentación que en cada caso indicaré, estoy básicamente de acuerdo con casi todos los razonamientos de la mayoría, con los cuales no sostengo, en general, diferencias de fondo sino de énfasis y de explicitación, nacidas de mi vieja vocación porque la Corte, al descargar su función, especialmente la consultiva, vaya abandonando la tradicional reticencia de todo tribunal de justicia a declarar principios, doctrinas y criterios de interpretación que no sean los indispensables para resolver cada caso concreto de su conocimiento, y lanzándose, a pretexto de ese conocimiento formal, su misión más trascendente de crear jurisprudencia con la audacia, amplitud, intensidad y flexibilidad posibles, sin otra limitación que las fronteras insalvables de su competencia... ¡y un poquito más allá, si se puede!

I. Sobre los Criterios de Interpretación

2. En este aspecto, a mi juicio, tanto los principios de interpretación consagrados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como los resultantes del artículo 29 de la Convención Americana, correctamente entendidos sobre todo

a la luz del Derecho de los Derechos Humanos, fundamentan la aplicación de criterios de interpretación e inclusive de integración principistas, finalistas y extensivos en orden a la mayor protección de los derechos consagrados, criterios que de un modo u otro ya han sido potenciados por la Corte [vide p. ej. OC-1/82, Párr. 24-25, 41; OC-2/82, párr. 27 ss, esp. 27, 29, 30-31; OC-3/83, Párr. 50, 57, 61, 65-66, así como mi voto separado en el caso "Gallardo y otras ", párr. 21]. Esos criterios apuntan también a la necesidad de interpretar e integrar cada norma de la Convención utilizando los principios yacentes, o subyacentes o suprayacentes en otros instrumentos internacionales, en los propios ordenamientos internos y en las tendencias vigentes en materia de derechos humanos, todos los cuales se encuentran en alguna medida incorporados a la Convención misma por virtud del citado artículo 29, cuya amplitud innovadora no tiene parragón en ningún otro documento internacional.

3. En lo que a mi opinión separada interesa, invoco como de particular importancia, en primer lugar, el principio de que los derechos humanos son, además de exigibles, progresivos y expansivos, caracteres estos que imponen una actitud interpretativa consecuente y, por ende, la necesidad de considerar en cada caso, no sólo el sentido y alcances de las propias normas interpretadas, en su texto literal, sino también su potencialidad de crecimiento, a mi juicio convertida en derecho legislado por los artículos 2 y 26 de la Convención Americana, entre otros instrumentos internacionales sobre la materia; el primero, para todos los derechos; el segundo, en función de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, de conformidad con los mismos:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

> Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

> Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados

Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

4. En relación con el artículo 2, debe recordarse que los Estados Partes asumieron, junto al deber de "respetar los derechos y libertades reconocidos" en la Convención, el de "garantizar su libre y pleno ejercicio" (art.1.1), lo cual debe interpretarse, a la luz de dicho artículo 2, como también el compromiso de "adoptar... las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades" . De esta manera, al deber negativo de no irrespetar, se suma el positivo de garantizar y, por ende, de ir garantizando, cada vez mejor y con más eficacia, aquellos derechos y libertades. Ciertamente, sería un absurdo, no querido por la Convención, pretender que ese deber positivo conlleve siempre sanciones concretas por su incumplimiento: la verdad es que tales deberes positivos no implican necesariamente "derechos subjetivos", con los alcances específicos de esta expresión, es decir, derechos en sí mismos exigibles, mediante una concreta "acción de restitución"; pero es obvio que, si son "derechos", por lo menos generan, jurídicamente, una especie de "acción refleja", al modo, por ejemplo, de la acción de nulidad vinculada en el derecho público interno a los llamados "intereses legítimos", que permiten impugnar las medidas del Estado que tiendan a desconocerlos, disminuirlos, restringirlos o desaplicarlos, o a otorgarlos a otros con discriminación, o produzcan esos resultados.

5. Todo esto me obliga, en el contexto de la consulta, a examinar la cuestión de si el proyecto de reforma constitucional, al reducir en determinados aspectos los derechos de que actualmente gozan los extranjeros para naturalizarse en Costa Rica, no puede estar incurriendo en contradicción con el deber asumido por ese Estado de desarrollar progresivamente los derechos humanos, en el caso el derecho a la nacionalidad consagrado por el artículo 20.1 de la Convención; así como el problema más concreto de si, al restringir las oportunidades ya otorgadas para la naturalización por matrimonio, no se esté afectando seriamente el deber de garantizar progresivamente los derechos de la familia consagrados en el artículo 17 de la misma, en especial en sus párrafos 1 y 2- conforme a los cuales:

Artículo 17. Protección a la familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a

fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención."

6. Por otra parte, la alusión al artículo 26 de la Convención se deriva de mi convicción de que la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, obedece meramente a razones históricas y no a diferencias de naturaleza jurídica de unos y otros; de manera que, en realidad, lo que importa es distinguir, con un criterio técnico jurídico, entre derechos subjetivos plenamente exigibles, valga decir, "exigibles directamente por sí mismos", y derechos de carácter progresivo, que de hecho se comportan más bien como derechos reflejos o intereses legítimos, es decir, "exigibles indirectamente", a través de exigencias positivas de carácter político o de presión, por un lado, y de acciones jurídicas de impugnación de lo que se les oponga o de lo que los otorgue con discriminación. Los criterios concretos para determinar en cada caso si se trata de unos o de otros derechos, son circunstanciales e históricamente condicionados, pero sí puede afirmarse, en general, que cuando quiera que se concluya en que un determinado derecho fundamental no es directamente exigible por sí mismo, se está en presencia de uno al menos exigible indirectamente y de realización progresiva. Es así como los principios de "desarrollo progresivo" contenidos en el artículo 26 de la Convención, si bien literalmente referidos a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, deben a mi juicio entenderse aplicables a cualquiera de los derechos 'civiles y políticos' consagrados en la Convención Americana, en la medida y aspectos en que éstos no resulten razonablemente exigibles por sí mismos, y viceversa, que las normas de la propia Convención deben entenderse aplicables extensivamente a los llamados 'derechos económicos, sociales y culturales' en la medida y aspectos en que éstos resulten razonablemente exigibles por sí mismos (como ocurre, por ejemplo, con el derecho de huelga). En mi concepto, esta interpretación flexible y recíproca de las normas de la Convención con otras internacionales sobre la materia, e inclusive con las de la legislación nacional, se conviene con las "normas de interpretación" del artículo 29 de la misma, aplicadas de conformidad con los criterios principistas y finalistas expuestos atrás.

7. Otra derivación importante de los criterios adoptados, me lleva a la conclusión personal, sobre la cual, como sobre lo demás, no tengo derecho a interpretar la de mis colegas, de que, desde el punto de vista del Derecho de los Derechos Humanos, las normas consultadas –en el caso, las reformas constitucionales propuestas–, no

sólo deben examinarse en su texto literal y contexto puramente normativos, sino también en función de su aplicación a los casos concretos. En este sentido, no desconozco la validez de la tesis de principio de que, cuando la norma en sí misma es compatible con la Convención, las violaciones de ésta a que pudiere conducir su aplicación, no invalidarían la norma misma, sino constituirían violaciones de conducta, independientes de aquélla. Sin embargo, esta tesis de principio requiere una matización importante: mi opinión es la de que, en ciertas hipótesis, aun y cuando la norma no implique "necesariamente" una aplicación violatoria de la Convención, en cuyo caso sería evidente que estaría viciada en sí misma, también sería incompatible con aquélla cuando, por lo defectuoso o vago de su texto, o por los propósitos o criterios que objetivamente lo inspiran, su aplicación "normal" y "previsible" conduciría a una tal violación, porque es obvio que esta sería la conducta "querida" por la propia norma. De este modo, al analizar la consulta del Gobierno de Costa Rica, tendré en cuenta este aspecto, para mí importante, de los criterios de interpretación pertinentes.

II. Sobre los principios de Igualdad y No Discriminación

8. En general, comparto las razones de la opinión de la mayoría sobre los ámbitos diferentes de aplicación que corresponden a los artículos 1.1 y 24 de la Convención, el primero al establecer y determinar los principios de igualdad y de no discriminación que integran específicamente los derechos consagrados en la misma, el segundo al crear una especie de derecho autónomo a la igualdad y a la no discriminación, que opera como criterio de todos los derechos subjetivos, es decir, inclusive de los no fundamentales o no consagrados en la Convención; así como la conclusión de principio de que no toda desigualdad o distinción es ilegítima ni, por ende, discriminatoria, para cuya determinación hay que acudir a criterios más o menos objetivos de razonabilidad, proporcionalidad y justicia (v. opinión ppal., Párr. 53 a 59). Sin embargo, para fundamentar de una más objetiva y clara la aplicación de conceptos necesariamente indeterminados como los aludidos, me parece útil agregar las siguientes consideraciones aclaratorias:

9. En primer lugar, esa misma diferencia de supuestos y ámbitos de aplicación sugiere la necesidad de establecer si los criterios de igualdad y de no discriminación de la disposición genérica del artículo 1.1, son o no los mismos del artículo 24; porque podría argumentarse que no son igualmente importantes los derechos y libertades fundamentales, garantizados directamente por la Convención, y los demás derechos subjetivos, librados a la jurisdicción interna de cada Estado, por lo que las desigualdades

o discriminaciones posibles respecto de unos y otros no revestirían igual gravedad. Sin embargo, considero que, a pesar de esas diferencias de grado o intensidad entre unos y otros derechos, no hay razón válida para dar a los conceptos de igualdad y de no discriminación contenidos distintos en un caso y en el otro: en primer lugar, porque la Convención no los definió de manera diversa, sino que simplemente, en el artículo 24 del todo no los definió, lo cual hace suponer que simplemente aludió al contenido que sí está definido en el artículo 1; en segundo, porque el artículo 24 sí consagra la igualdad y la no discriminación como derechos autónomos protegidos por la Convención, lo cual implica que, como tales, son derechos fundamentales garantizados por el Derecho Internacional, lo que hace que ellos mismos estén calificados por el artículo 1 y que no haya ninguna justificación para afirmar que no lo estén con igual extensión e intensidad. Dicho de otra manera, los Estados Partes de la Convención, al comprometerse "a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna...", asumieron también esa obligación en relación con el derecho autónomo a la igualdad y no discriminación consagrado por el artículo 24 de la misma, de manera que no existe ninguna razón para suponer que los conceptos de igualdad y de no discriminación de este último sean menos precisos ni más flexibles que los del artículo 1.

10. En segundo lugar, parece claro que los conceptos de igualdad y de no discriminación se corresponden mutuamente, como las dos caras de una misma institución: la igualdad es la cara positiva de la no discriminación, la discriminación es la cara negativa de la igualdad, y ambas la expresión de un valor jurídico de igualdad que está implícito en el concepto mismo del Derecho como orden de justicia para el bien común. La igualdad penetró en el Derecho Internacional cuando ya el Derecho Constitucional, donde nació, había logrado superar el sentido mecánico original de la "igualdad ante la ley", que postulaba un tratamiento idéntico para todos en todas las situaciones y que llegó en su aplicación a merecer el calificativo de "la peor de las injusticias", y sustituirlo por el concepto moderno de la "igualdad jurídica", entendido como una medida de justicia, que otorga un tratamiento razonablemente igual a todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias, sin discriminaciones arbitrarias y reconociendo que los desiguales merecen un trato desigual. En este sentido, la "igualdad jurídica" postula un derecho de los hombres a participar del bien común en condiciones generales de igualdad, sin discriminaciones, y la no discriminación implica esa misma igualdad jurídica desde el punto de vista del derecho a no ser tratado con desigualdad, valga decir, a no ser objeto de distinciones, deberes,

cargas o limitaciones injustas, irrazonables o arbitrarias. El peso de las desigualdades ha hecho que, por razones históricas, la igualdad jurídica se defina en el Derecho Internacional a través, fundamentalmente, del concepto de no discriminación.

11. Este concepto de no discriminación se encuentra, si no definido, calificado en la Convención Americana únicamente en el artículo 1.1, según el cual:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

12. La formulación literal de ese principio en el texto de la Convención ("sin discriminación alguna", "*sem discriminacao alguma*", "*without any discrimination*", "*sans distinction aucune*" en los textos español, portugués, inglés y francés), obliga a plantearse la cuestión en términos semejantes a los que llevaron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos a la siguiente argumentación doctrinaria, la que se cita en el párrafo 56 de la opinión de mayoría y que transcribo:

> 10. A pesar de la formulación muy general de su versión francesa "*sans distinction aucune*" (sin distinción alguna), el artículo 14 no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. Esta versión debe leerse a la luz del texto, más restringido, de la versión inglesa "*without discrimination*" (sin discriminación). Además, y sobre todo, se llegaría a resultados absurdos si se diese al artículo 14 una interpretación tan amplia como la que su versión francesa parece implicar. Se llegaría así a considerar contrarias al Convenio cada una de las numerosas disposiciones legales o reglamentarias que no aseguran a todos una completa igualdad de trato en el goce de los derechos y libertades reconocidos. Ahora bien, las autoridades nacionales competentes se ven a menudo frente a situaciones o problemas cuya diversidad reclama soluciones jurídicas distintas; ciertas desigualdades de derecho, además, no tienden sino a corregir desigualdades de hecho. En consecuencia, la interpretación extensiva arriba citada no puede adoptarse.
>
> Importa, por tanto, buscar los criterios que permitan determinar si una diferencia de trato dada, relativa, por supuesto, al ejercicio de uno de los

derechos y libertades reconocidas, contraviene o no el artículo 14. A este respecto, el Tribunal, siguiendo en la materia los principios que se deducen de la práctica judicial de un gran número de países democráticos, considera que la igualdad de trato queda violada cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable. La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.
Al indagar si, en un caso determinado, ha habido o no distinción arbitraria, el Tribunal no puede ignorar los datos de hecho y de derecho que caractericen la vida de la sociedad en el Estado que, en calidad de Parte Contratante, responde de la medida impugnada. Al proceder así, no ha de sustituirse a las autoridades nacionales competentes, con olvido del carácter subsidiario del mecanismo internacional de garantía colectiva instaurado por el Convenio. Las autoridades nacionales siguen siendo libres de elegir las medidas que estimen apropiadas en las materias regidas por el Convenio. El control del Tribunal no se refiere sino a la conformidad de estas medidas con las exigencias del Convenio. "*[Eur.Court H.R., Case"relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium "(Merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]*."

13. A fin de facilitar una clara diferenciación objetiva entre las discriminaciones arbitrarias, proscritas por la Convención, y las distinciones legítimas, que pertenecen íntegramente a la competencia de cada Estado y que no son susceptibles de generar normas incompatibles ni, en su caso, conductas violatorias de los derechos humanos consagrados en la Convención, considero que el concepto de discriminación, cuya definición general en la opinión de mayoría comparto, debe calificarse en función de tres criterios básicos, que llamaré de "razonabilidad", en función de la naturaleza y fin del derecho o institución que califique; de "proporcionalidad", en relación con los principios y valores entrañados en la totalidad del ordenamiento al que ese derecho o institución pertenezca; y de "adecuación", a las circunstancias –históricas, políticas, económicas, culturales, espirituales, ideológicas, etc.– de la sociedad en que opera.

14. De acuerdo con el criterio de "razonabilidad", una distinción, por alguno de los motivos enumerados en el artículo 1.1 de la Convención o de los similares implicados en él, sería discriminatoria y, por ende, ilegítima, cuando fuere contraria a los principios de la recta razón, de la justicia y del bien común, aplicados razonablemente a la norma o conducta correspondiente, en función de la naturaleza y fines del derecho o institución a que esa norma o conducta se refieren. La calificación de esos criterios de razonabilidad en cada caso concreto, es tarea de determinación que debe hacerse al interpretar y aplicar el derecho, utilizando, eso sí, mecanismos lo más objetivos posibles, ajustados a aquellos principios.

15. De acuerdo con el criterio de "proporcionalidad", una distinción, aún siendo razonable en función de la naturaleza y fines del derecho o institución específicos de que se trate, sería discriminatoria si no se adecua a la posición lógica de ese derecho o institución en la unidad de la totalidad del ordenamiento jurídico correspondiente, es decir, si no encaja armónicamente en el sistema de principios y valores que caracterizan objetivamente ese ordenamiento como un todo. De este modo, una distinción razonable en materia de concesión de la nacionalidad, que podría justificarse objetivamente de conformidad con la naturaleza y fines de esa concreta institución, podría siempre ser discriminatoria y, por ende, ilegítima, si, examinada a la luz de los principios y valores de la Convención como un todo, resultara contradictoria con los mismos, como ocurriría, por ejemplo, si se fundara en criterios de discriminación racial, porque éstos están repudiados de una manera absoluta por el Derecho Internacional.

16. Finalmente, de acuerdo con el criterio de "adecuación", una distinción, aun razonable y proporcionada con base en los razonamientos de los dos párrafos anteriores, todavía puede resultar discriminatoria e ilegítima con vista de las circunstancias relativas –históricas, políticas, económicas, sociales, culturales, espirituales, ideológicas, etc.– de la concreta sociedad en que las normas o conductas cuestionadas se producen o producen sus efectos. En este sentido es posible que unas determinadas limitaciones o preferencias, por ejemplo, por razones de nivel educativo, razonables, proporcionadas y justificables en una sociedad desarrollada en ese campo, podrían resultar inaceptables en una con un alto grado de analfabetismo: obviamente, a la luz de los principios democráticos no podría calificarse igual la exigencia de saber leer y escribir para poder elegir o ser electo, en una sociedad en que la gran mayoría de la población es analfabeta, que en una en que no lo es.

III. Aplicación de lo anterior a la Consulta en General

17. En primer lugar, concuerdo con la mayoría en no albergar dudas sobre el derecho soberano del Estado de Costa Rica para conferir o negar a cualquier extranjero el otorgamiento de su nacionalidad, ni, por ende, para imponer condiciones de residencia o domicilio, o de vinculación efectiva y perdurable a la nación. En este sentido, no imagino ninguna razón válida para examinar, mucho menos para objetar, desde el punto de vista de los derechos humanos, las condiciones y plazos generales de domicilio o residencia propuestos, ni tampoco los vigentes. Aunque acaso no esté de más decir que los plazos de residencia de la Constitución costarricense actual suenan más razonables que los propuestos, a la luz de las tendencias universales en materia de derechos humanos; son incluso más extensos que los de la gran mayoría de las constituciones del Continente.

18. En segundo lugar, también concuerdo con la mayoría en que no pueden calificarse de ilegítimas las desigualdades o distinciones resultantes, tanto de la Constitución actual [art. 14, incs. 2), 3) y 4)], como de las reformas propuestas [art. 14, incs. 2) y 3)], al fijar plazos de privilegio para la naturalización de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, en relación con los establecidos para los demás extranjeros. Porque, como se dice en el párrafo 61 de la opinión principal, parece claro que es conforme con la naturaleza y fines del otorgamiento de la nacionalidad, facilitarla en favor de aquellos que objetivamente tienen con los costarricenses, lazos históricos, culturales y espirituales mucho más estrechos, los cuales hacen presumir su más sencilla y rápida incorporación a la comunidad nacional y su más natural identificación con las creencias, valores e instituciones de la tradición costarricense, que el Estado tiene el derecho y el deber de preservar.

19. Por la misma razón, comparto asimismo, la consideración de que es razonable y legítima la distinción que se hace entre los centroamericanos, iberoamericanos y españoles de origen y los naturalizados, pero no la reticencia de la mayoría reflejada en el párrafo 61 de la misma opinión principal, porque cabe, a mi juicio, suponer que, en general, la incorporación e identificación de los naturales de naciones hermanas en la historia, la cultura, el lenguaje, la religión, las tradiciones, las instituciones y los defectos mismos, habrá de producirse de manera más espontánea y natural. Esto puede no ser tan cierto para otros países y comunidades, pero en el caso de la centroamericana y de la más amplia iberoamericana, incluyendo a España, es una realidad histórica permanente y tangible, lo más cercano imaginable a una sola nación y a una sola nacionalidad separada pero no dividida por circunstancias

contingentes. Reconocer jurídicamente esa comunidad, es tan legítimo como otorgar la nacionalidad a los hijos de los nacionales nacidos en el extranjero, porque en ambos casos la identidad nacional les viene de cuna: ¡"lo que natura no da, Salamanca no lo presta"; como reza el refrán español decantado por una tradición secular!

20. Sin embargo, quizás no estaría de más consignar una inquietud complementaria: la de que, en aras de un ajuste más cabal del ordenamiento costarricense a la naturaleza y fines de la nacionalidad, sería deseable que se dejara a la legislación ordinaria la posibilidad de prever excepciones a la rigidez del sistema, que se hicieran cargo de circunstancias especiales, como podrían ser, por ejemplo, las de extranjeros naturalizados en aquellos países desde su niñez o residentes desde su niñez en ellos, los cuales debe suponerse que han asimilado la cultura y los valores de su comunidad prácticamente con igual intensidad que los naturales.

21. Cosa muy diferente me parece, en disidencia con la opinión principal, la inclusión que el proyecto de reformas hace, en el artículo 15 de la Constitución, de rigurosos requisitos adicionales para obtener la nacionalidad costarricense: concretamente, los de conocer el idioma español y someterse a un examen comprensivo (*sic*) acerca de la historia del país y sus valores, requisitos que analizo a continuación a la luz de la interpretación, dada por la mayoría y desarrollada más extensamente por mí, a los principios de igualdad y de no discriminación, en relación con el derecho a la nacionalidad.

22. En lo que dice a la exigencia, que el proyecto de reformas incluye textualmente, de "hablar, leer y escribir el idioma español", la primera cuestión a examinar es la de si esa exigencia no constituye una "discriminación por motivos de...idioma", proscrita expresamente por el artículo 24 y conforme a los criterios del artículo 1.1 de la Convención, en el sentido ya expuesto de una "discriminación irrazonable y desproporcionada" conforme a la naturaleza y fin del derecho a la nacionalidad, a su inserción en la totalidad del Derecho de la Convención y a las circunstancias de la sociedad en que está destinada a operar.

23. En principio comparto la inquietud expuesta en el proyecto de reforma constitucional consultado, de que, siendo el español el idioma oficial del país, es deseable que todos los costarricenses lo conozcan y puedan comunicarse en él. Sin embargo, la igualdad y la no discriminación no pueden operar en el vacío ni, por lo tanto, en el abandono de las condiciones concretas de la sociedad en que viven. En este sentido,

mi preocupación surge del hecho de que entre los propios naturales del país, hay personas y comunidades importantes que no conocen el idioma español, o que no lo conocen bien, y que inclusive no lo hablan como lengua nativa: comunidades indígenas que, aunque pequeñas y aisladas, conservan sus lenguas ancestrales y hasta se resisten a aprender o a tener que utilizar la oficial; y una importante comunidad de costarricenses de origen jamaicano, que conservan su lengua y muchos de los cuales tienen al menos dificultades para desenvolverse correctamente en español. Por cierto que el Estado costarricense, imbuído de la conveniencia y hasta del deber de preservar las culturas autóctonas y los derechos de las minorías en el país, tiene en curso programas de enseñanza y de promoción de la cultura en las lenguas indígenas, así como, reconociendo su realidad cultural, ha provisto a tribunales y a oficinas públicas con intérpretes oficiales de esas lenguas nativas o minoritarias.

24. Con todo, no parece irrazonable, ni desproporcionado, ni arbitrario, que se imponga a quien quiere obtener la nacionalidad costarricense un conocimiento del idioma oficial suficiente para comunicarse en él, sin el cual le sería punto menos que imposible convivir, asimilar su cultura y tradición, comprender y cumplir sus deberes ciudadanos y legales, ejercer sus derechos, en suma, incorporarse plenamente a la nación, conforme a la excelente definición constitucional del domicilio como "residencia y vinculación, efectivas y estables, a la comunidad nacional" [art. 15 párr. 2 Const.].

25. Lo que sí constituiría, a mi juicio, una contradicción con el Derecho de los Derechos Humanos, y específicamente una discriminación en los términos de la Convención, sería que se llevara esa exigencia de lenguaje a los extremos del proyecto consultado: "saber hablar, leer y escribir el idioma español" [art. 15 proyecto]; porque no es razonable, en función de la naturaleza y fin del instituto de la nacionalidad, tal como se describen en esta y la opinión principal, limitar ese privilegio por razones de nivel educativo –que poco o nada tiene que ver con la incorporación a la comunidad nacional–; y porque, además, a la luz del sentido claramente restrictivo y desconfiado que el proyecto confiesa, así como del ambiente de que ha sido rodeado desde antes de su nacimiento y del contexto mismo de las reformas propuestas, es razonable esperar, en su aplicación previsible y normal, un ejercicio riguroso de criterios académicos, instrumentados para reducir la concesión de la nacionalidad a personas de alta calidad intelectual y, quizás, hasta de una heroica osadía. En este sentido, disiento de los razonamientos expuestos en el párrafo 63 de la opinión principal.

26. Similares razones, relativas, tanto a la norma en sí, como a su aplicación previsible y normal, me llevan a expresar, en disidencia también con las razones de la

mayoría, en el mismo párrafo 63 de la opinión principal, que la proposición contenida en el proyecto de exigir, como condición para el otorgamiento de la naturalización, la presentación de un "examen comprensivo sobre la historia del país y sus valores", me resulta irrazonable y desproporcionada y, por ende, discriminatoria en el sentido prohibido por la Convención. El recuerdo de prácticas semejantes para el otorgamiento del voto en los Estados Unidos (conocer la Constitución), que permitieron por años la exclusión de los negros del Sur, prácticas que finalmente la Corte Suprema de Justicia de ese país declaró inconstitucionales, por discriminatorias, me releva de mayor comentario.

IV. Aplicación a la Naturalización por Matrimonio

27. He concurrido con la mayoría, por sus mismas razones, expuestas en los párrafos 64 a 67 de la opinión principal, en la conclusión N 5 [N 5(a) de esta opinión separada], de que, tanto la Constitución en su texto vigente [art. 14, inc. 5)], como la reforma propuesta [art. 14 inc. 4)] incurren en una discriminación ilegítima y, por ende, contraria a los artículos 24 y 17.4 de la Convención, al restringir el privilegio de la llamada naturalización por matrimonio a la mujer extranjera que case con costarricense, negándosela en idénticas circunstancias al varón, sin ninguna justificación aceptable desde el punto de vista de los derechos humanos. En este aspecto, me he limitado a recoger en el voto de mi propia opinión, el reconocimiento que se hace acertadamente en el párrafo 67 de la principal, en el sentido de que la moción sustitutiva sugerida por la Comisión Dictaminadora, supera satisfactoriamente esa discriminación [conclusión N 5(b), *supra*].

28. En cambio, no comparto las razones ni las conclusiones de la opinión principal relativas o otros aspectos de la regulación que se propone para la naturalización por matrimonio, tanto en el proyecto de reforma constitucional como en la moción sustitutiva objetos de la consulta [Art. 14, inc. 5) Const., inc.4) proyecto y moción]:

Constitución Vigente:

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

…

5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que manifieste su deseo de ser costarricense;

PROYECTO:

Artículo 14. Son costarricenses por naturalización:

…

4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por el mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad;

29. En resumen, tanto la norma constitucional vigente como la contenida en el proyecto de reforma, aparte de limitar a la mujer el derecho al privilegio de la naturalización por matrimonio, establecen dos hipótesis diferentes:

a) la "forzosa", de la mujer extranjera que, al casar con costarricense, pierde su nacionalidad, a la cual en ambos casos se le otorga una naturalización incondicionada y automática;

b) la "voluntaria", de la mujer extranjera que no pierde su nacionalidad, a la cual ambos textos le confieren una opción de naturalización. En esta hipótesis, el proyecto de reforma simplemente agrega requisitos nuevos, de dos años de matrimonio y de residencia en el país, concurrentemente [v. opinión principal, párr. 44];

30. Sin embargo, en el texto de la moción de la Comisión Dictaminadora claramente se observa, y las actas confirman que el cambio fue intencional:

a) Que los citados requisitos adicionales de dos años de matrimonio y de residencia en el país, lo mismo que el original de optar por la nacionalidad costarricense, resultarían aplicables a la que he denominado naturalización "forzosa" –que ya no lo sería–, del cónyuge extranjero que pierde su nacionalidad, y que por este motivo quedaría como apátrida mientras no haya cumplido los plazos citados [v. opinión principal, Párr. 45 a 47];

b) Que, en virtud de esa misma concurrencia de requisitos, la moción elimina totalmente la hipótesis de la naturalización "voluntaria", es decir, la del cónyuge extranjero que no pierde por causa del matrimonio su nacionalidad, el cual entonces quedaría "desaforado", sometido a los trámites y requisitos normales de toda otra naturalización [v. opinión principal, párr. 48].

31. En esta materia, mi primera disidencia con la mayoría consiste en que, si bien reconozco que no existe una obligación específicamente exigible del Estado de Costa Rica a otorgar un determinado privilegio para la naturalización por matrimonio,

sin embargo, considero que, al haberla otorgado con la amplitud que lo hace la Constitución en su texto actual [v. N 29, *supra*], entran en juego una serie de principios sustantivos y de criterios de interpretación que rechazan la posibilidad de restringirla. En este sentido, me remito a lo dicho sobre el carácter progresivo y la fuerza expansiva de los derechos humanos [*supra*, N 3 ss.], en virtud de los cuales resultaría que el derecho a la nacionalidad, consagrado por el artículo 20.1 de la Convención, incorpora los contenidos históricos contingentes que el Estado libremente le dio, si no en todos los casos, porque creo que en esta materia los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación son necesariamente relativos y variables, sí en tratándose de la naturalización por causa de matrimonio, porque en ésta confluyen otros principios de contenido y aun deberes asumidos por los Estados, como los que se establecen en el artículo 3 de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, de 1957, según el cual:
Artículo 3:

1. Los Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que puedan imponerse por razones de seguridad y de interés público.
2. Los Estados contratantes convienen en que la presente Convención no podrá interpretarse en el sentido de que afecte a la legislación o a la práctica judicial que permitan a la mujer extranjera de uno de sus nacionales adquirir de pleno derecho, si lo solicita, la nacionalidad del marido."

32. La aplicabilidad de esos principios al caso en estudio se realiza, a mi juicio, al penetrar en la Convención, a través del artículo 29, como medios de interpretación, no solamente para encauzar los criterios de razonabilidad aplicables a los principios de igualdad y de no discriminación por motivos de sexo o de condición social (el matrimonio lo es evidentemente), [Art. 24 y 1.1 Convención Americana; v. *supra*, N 8 ss.], sino también, y finalmente, para enriquecer el contenido mismo de los derechos de protección a la familia del artículo 17.1 y .2 de la misma, que parecen postular claramente la unidad social y jurídica del matrimonio, como base de la propia unidad familiar.

33. En consecuencia, mi opinión disidente, en la hipótesis dicha, lo es en el sentido de que el privilegio de la naturalización voluntaria por causa de matrimonio, por lo menos a favor de la mujer, configura ya, en la Constitución, un derecho reflejo o

interés legítimo, si bien no exigible en sí mismo, positivamente, al menos reclamable mediante la impugnación de lo que lo perjudique o limite sin justificación suficiente, como se me aparece el caso de las reformas propuestas en este extremo, al imponer una nueva restricción de dos años de matrimonio y residencia para hacer posible la naturalización, sin que tal restricción haya encontrado una fundamentación objetivamente convincente. En este sentido, disiento de la conclusión anunciada en el párrafo 48 de la opinión principal, que desembocó en el voto N 1 de la mayoría [v. mi voto N 6(b)].

34. Tengo que confesar que detrás de todo esto se podría entrever una cierta aparente contradicción: ¿por qué puedo, por una parte, aceptar como legítimo que el Estado endurezca condiciones para otorgar la nacionalidad, en general, por ejemplo, aumentando los plazos de residencia exigidos, mientras por otra afirmo un derecho a que no se endurezcan, ni siquiera con el establecimiento de plazos cortos de matrimonio o residencia, las condiciones privilegiadas del cónyuge extranjero, pierda o no pierda éste por causa de su matrimonio, su nacionalidad anterior? La verdad es, que aparte de las razones objetivas, y, a mi juicio, claras, que anclan la naturalización por matrimonio, más que en el derecho a la nacionalidad en sí, en el mismo pero visto en función del derecho a la unidad familiar, en definitiva se impone también, en la mente del juez, una serie de valores y criterios de valor personal, que no son, sin embargo, tan subjetivos como parece, porque están vinculados a un acervo cultural compartido. En efecto, no hace falta mayor argumento para declarar, con seguridad de coincidir, que la unidad conyugal es un derecho y un deber fundamentales en nuestras sociedades; que un elemento importante de esa unidad es la igualdad de oportunidades de los cónyuges, y de esa igualdad su derecho a una misma nacionalidad; y que no es igual la discrecionalidad de que goza el Estado para dar, restringir o negar el privilegio de su nacionalidad a cualquier extranjero, que la obligación, o la casi obligación en que está, de poner ese status a disposición de quien funda con uno de sus naturales una familia, declarada por todos los instrumentos nacionales e internacionales, núcleo y fundamento de la sociedad.

35. En el caso de las modificaciones propuestas por la Comisión Dictaminadora en su moción sustitutiva del artículo 14 inciso 4) del proyecto, se plantea, en primer lugar, una agravación, a mi juicio, claramente irrazonable, desproporcionada y discriminatoria, en daño del cónyuge extranjero que por causa del matrimonio pierde su nacionalidad, al que sin una justificación adecuada al perjuicio, se le deja en condición de apátrida, por menos durante los dos años de matrimonio y residencia

que el proyecto propone. Como dije, el hecho cierto de que esa apatridia no sería directamente imputable al Estado de Costa Rica, sino al de la nacionalidad original, no le quita al primero cierta responsabilidad, derivada del compromiso genérico que le cae, como miembro de la comunidad internacional, de procurar progresivamente la eliminación de tal "limbo jurídico", ni, sobre todo, la más específica de no agravarlo, retirando la concesión que ya otorgó, generosa al principio, pero vinculante después, a favor de quien resulta condenado a ese limbo por el hecho de contraer matrimonio con una costarricense. Nuevamente, la aplicación de los criterios de interpretación principistas y finalistas enunciados atrás [v. *supra*, No. 2 ss.], me permite arribar a la conclusión de que las modificaciones propuestas son contrarias al derecho a la nacionalidad del artículo 20.1 de la Convención, en función de los de protección a la familia del artículo 17.1 y.2 y de los principios de igualdad y de no discriminación de los artículos 1.1 y 24. En este sentido, formalmente disiento de la conclusión anunciada en el párrafo 48 de la opinión principal que se tradujo en general en la conclusión N 1 de la misma [v. mi voto N 6(c)].

36. En segundo lugar, la moción de la Comisión Dictaminadora, al excluir del derecho preferente a la naturalización por matrimonio, como se dijo, al cónyuge extranjero que no pierda por causa del mismo su nacionalidad [v. *supra*, N 30(b) y opinión ppal. párr. 47], crearía a mi juicio una aún más patente discriminación, totalmente injustificada, hija sólo de la casualidad, en perjuicio de personas que no merecen ninguna calificación diferente desde el punto de vista del otorgamiento de la nacionalidad costarricense, porque es obvio que la preferencia de unas y la posposición de las otras no tienen nada que ver con su mayor o menor asimilación a la comunidad nacional, que es, en último término, el único criterio razonable para fundamentar distinciones legítimas en esta materia. En este punto, pues, considero que la moción sí es discriminatoria e incompatible con los artículos 20.1, 24 y 1.1 de la Convención. Nuevamente disiento del párrafo 48 y de la conclusión No. 1 de la opinión principal [v. mi voto N 6(d)].

R. E. Piza E.
Charles Moyer
Secretario

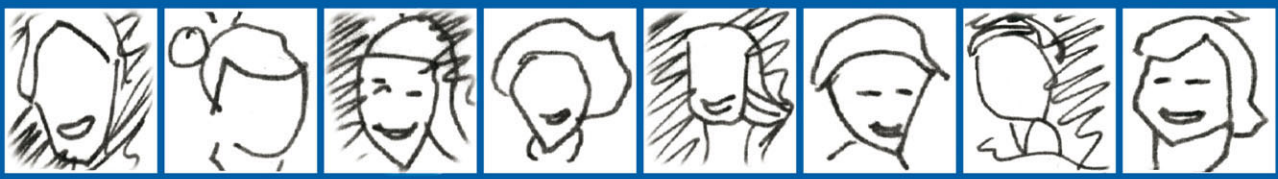
Coordinación de la Publicación: Regina Tamés

Compilación: Ximena Andión
José Luis Garza
Regina Tamés

Responsables de la Edición: José Luis Garza
Regina Tamés

Diseño de Portada: Herman Mora
Amaya Tamés

Agradecemos a la Fundación Ford
los recursos otorgados para la elaboración de esta publicación.



Apartado II

Tratados Internacionales

Sistema Universal

Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores

Firmada en Ginebra, Suiza el 30 de septiembre de 1921
Adhesión de México el 10 de mayo de 1932

Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Brasil, el Imperio Británico (junto con el Canadá, la Commonwealth de Australia, la Unión del África del Sur, Nueva Zelandia y la India), Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Noruega, los Países Bajos, Persia, Polonia (con Dantzig), Portugal, Rumania, Siam, Suecia, Suiza, Checoeslovaquia,

Deseando realizar en forma completa la represión de la trata de mujeres y menores señalada en el preámbulo del Convenio del 18 de mayo de 1904 y en el de la Convención del 4 de mayo de 1910 bajo la denominación de "Trata de Blancas".

Habiendo tomado nota de las recomendaciones contenidas en el Acta Final de la Conferencia Internacional reunida en Ginebra, a convocatoria del Consejo de la Sociedad de Naciones del 30 de junio al 5 de julio de 1921; y

Habiendo resuelto celebrar una Convención adicional del Convenio y Convención arriba aludidos;

Han nombrado como plenipotenciarios suyos, saber:

(SE OMITE LISTADO).

Quienes después de haberse comunicado sus plenos poderes, hallados en buena y debida forma, han convenido en las disposiciones siguientes:

Artículo 1. Las Altas Partes Contratantes, en caso de que todavía no fueren partes en el Convenio del 18 de mayo de 1904 y en la Convención del 4 de mayo de 1910, convienen en remitir, dentro del menor plazo posible y en la forma prevista en el Convenio y Convención arriba aludidos, sus ratificaciones a dichos Actos o sus adhesiones a los mismos.

Artículo 2. Las Altas Partes Contratantes convienen en tomar todas las medidas conducentes a la busca y castigo de los individuos que se dediquen a la trata de menores de uno y otro sexo, entendiéndose dicha infracción en el sentido del artículo primero de la Convención del 4 de mayo de 1910.

Artículo 3. Las Altas Partes Contratantes convienen en tomar las medidas necesarias tendientes a castigar los intentos de infracciones y, dentro de los límites legales, los

actos preparatorios de las infracciones previstas en los artículos 1 y 2 de la Convención del 4 de mayo de 1910.

Artículo 4. Las Altas Partes Contratantes convienen, en caso de que no existieren entre ellas Convenciones de extradición, en tomar todas las medidas que estuvieren a su alcance para la extradición de los individuos convictos de infracciones a las disposiciones previstas en los artículos 1 y 2 de la Convención del 4 de mayo de 1910, o condenados por tales infracciones.

Artículo 5. En el párrafo B del Protocolo Final de la Convención de 1910, se substituirán las palabras "veinte años cumplidos" por las palabras "veintiún años cumplidos".

Artículo 6. Las Altas Partes Contratantes convienen, en caso de que no hubieren tomado aún medidas legislativas o administrativas referentes a la autorización y vigilancia de agencias y oficinas de colocación, en decretar los reglamentos indispensables para lograr la protección, de mujeres y menores que busquen trabajo en otros países.

Artículo 7. Las Altas Partes Contratantes convienen, por lo que respecta a sus servicios de Inmigración y Emigración, en tomar las medidas administrativas y legislativas destinadas a combatir la trata de mujeres y menores. Convienen, especialmente, en poner en vigor los reglamentos necesarios para la protección de mujeres y menores que viajen a bordo de buques para emigrantes, no sólo a la salida y a la llegada, sino durante la travesía, y a tomar las providencias a efecto de que se coloquen en lugares visibles, en las estaciones y en los puertos, avisos en que se prevenga a las mujeres y a los menores contra los peligros de la trata, y en los que se señalen los lugares donde puedan hallar alojamiento y ayuda.

Artículo 8. Esta Convención, cuya redacción en francés y en inglés será igualmente fehaciente, llevará fecha de hoy y podrá ser firmada hasta el 31 de marzo de 1922.

Artículo 9. Esta Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación, se enviarán al Secretario General de la Sociedad de Naciones, el que dará aviso de haberlos recibido a los demás miembros de la Sociedad y a los Estados admitidos a firmar la Convención. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los archivos de la Secretaría.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Pacto de la Sociedad de Naciones, el Secretario General registrará esta Convención tan pronto como se efectúe el depósito de la primera ratificación.

Artículo 10. Los miembros de la Sociedad de Naciones que no hubieren firmado esta Convención antes del 1º. de abril de 1922, podrán adherirse a la misma.

Igual cosa podrán hacer los Estados no-Miembros de la Sociedad a los que el Consejo de la misma resolviere comunicar oficialmente esta Convención.

Las adhesiones serán notificadas al Secretario General de la Sociedad, el que dará aviso de ello a todas las Potencias interesadas, indicando la fecha de la notificación.

Artículo 11. Esta Convención entrará en vigor, para cada Parte, en la fecha del depósito de su ratificación o del acto de su adhesión.

Artículo 12. La Convención podrá ser denunciada por cualquier miembro de la Sociedad o Estado parte en la misma, dando aviso con doce meses de anticipación. La denuncia se hará por medio de una notificación escrita, dirigida al Secretario General de la Sociedad. Este remitirá inmediatamente a todas las demás Partes, copias de dicha notificación indicándoles la fecha en la que la haya recibido.

La denuncia surtirá efectos un año después de la fecha de la notificación al Secretario General y sólo afectará al Estado que la hubiere formulado.

Artículo 13. El Secretario General de la Sociedad llevará un registro de todas las Partes que hayan firmado, ratificado o denunciado esta Convención o que se hayan adherido a la misma. Dicho registro podrá ser consultado en todo tiempo por los miembros de la Sociedad, y se publicará, tan a menudo como sea posible, de acuerdo con las instrucciones del Consejo.

Artículo 14. Cualquier miembro o Estado signatario podrá formular una declaración en el sentido de que su firma no obliga a todas o a alguna de sus colonias, posesiones de ultramar, protectorados o territorios que se hallan bajo su soberanía o su autoridad, y podrá ulteriormente adherirse por separado a nombre de cualquiera de sus colonias, posesiones de ultramar, protectorados o territorios que hubieren sido excluidos de dicha declaración.

La denuncia podrá asimismo, presentarse por separado respecto de cualquiera colonia, posesión de ultramar, protectorado o territorio que se halle bajo su soberanía o autoridad; las disposiciones del artículo 12 serán aplicables a esta denuncia.

Hecha en Ginebra, el treinta de septiembre de mil novecientos veintiuno, en un solo ejemplar que quedará depositado en los archivos de la Sociedad de Naciones.

Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad

Firmada en Ginebra el 11 de octubre de 1933
Adhesión de México, el 3 de mayo de 1938

Deseosos de asegurar de una manera más completa la represión de la trata de mujeres y niños; habiendo tomado conocimiento de las recomendaciones contenidas en el informe presentado al consejo de la Sociedad de Naciones, por la Comisión de la trata de mujeres y niños, sobre su duodécima sesión; habiendo resuelto completar, por medio de una Convención el Convenio del 18 de mayo de 1904 y las Convenciones del 4 de mayo de 1910 y del 30 de septiembre de 1931, relativos a la represión de la trata de mujeres y niños.

Artículo 1. Deberá ser castigado quienquiera que, para satisfacer pasiones ajenas, haya conseguido, arrastrado o seducido, aun con su consentimiento, a una mujer o muchacha mayor de edad para ejercer la prostitución en otro país, aun cuando los diversos actos que sean los elementos constitutivos del delito se haya realizado en distintos países.

El conato de delito, y dentro de los límites legales, los actos preparatorios, también serán punibles. Para los fines del presente artículo, el término "país" incluye a las colonias y protectorados de la alta parte contratante interesada, así como los territorios que estén bajo su soberanía y los territorios sobre el cual se haya otorgado un mandato.

Artículo 2. Las Altas Partes Contratantes, cuyas leyes actuales fueren insuficientes para reprimir los delitos a que se refiere el artículo anterior, convienen en dar los pasos necesarios para asegurar que tales delitos sean castigados en proporción a la gravedad de los mismos.

Artículo 3. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a comunicarse, mutuamente con respeto a cualquier persona de uno u de otro sexo que hubiere cometido intentado cometer algunos de los delitos a que se refieren la presente Convención o a las Convenciones cometer algunos de los delitos a que se refiere la presente Convención o a las Convenciones de 1910 y 1921 sobre la Represión del Tráfico de Mujeres y Niños, los diversos actos constitutivos de los cuales delitos hubieren

sido, o deberían de haberse realizado con distintos países, los siguientes informes (o bien los informes análogos que las leyes y los reglamentos interiores permitieren suministrar);

a) Las condenas, con todos los demás informes útiles que pudiesen obtenerse sobre el delincuente por ejemplo sobre su estado civil, filiación, huellas digitales, fotografía, expediente de Policía, y sus métodos de operar, etc.
b) Detalles sobre cualesquier medida de negación de admisión, o de expulsión que le hayan sido aplicadas. Estos documentos o informes serán enviados directamente y sin dilación a las autoridades de los países interesados en cada caso particular, por la autoridad designada conforme al artículo primero del Convenio celebrado en París el 18 de mayo de 1904. Dicho envío tendrá lugar, hasta donde sea posible, en todos los casos en que se conste alguna infracción, condena, negación de admisión o expulsión.

Artículo 4. Si surgiere entre las altas partes contratantes alguna desavenencia relativa a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención o de las Convenciones de 1910 y 1921 y si tal desavenencia no ha podido ser resuelta en forma satisfactoria por la vía diplomática, se arreglará de acuerdo con las disposiciones en vigor entre las partes relativas al arreglo de conflictos internacionales. En caso de que tales disposiciones no existiesen entre las partes en desavenencia, someterán ésta a un procedimiento arbitral o judicial. A falta de un acuerdo respecto a la elección de otro tribunal someterán, el conflicto, a petición de una de ellas a la Corte Permanente de Justicia Internacional, si todas fueran parte en el Protocolo del 16 de septiembre de 1920, relativo al Estatuto de dicha Corte; y si no fueren Partes todas, a un tribunal de arbitraje constituido de acuerdo con la Convención de la Haya del 18 de octubre de 1907, para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales.

Artículo 5. La Presente Convención, cuyo textos tanto en inglés como en francés, harán fe igualmente, llevará la fecha de este día y hasta el 1º de abril de 1934 quedará abierta a la firma de todo miembro de la Sociedad de Naciones o de todo Estado no miembro, que haya hecho representar en la Conferencia que ha elaborado la presente Convención o al que el consejo de la Sociedad de Naciones haya comunicado copia de la presente Convención a ese efecto.

Artículo 6. La presente Convención será ratificada. Los instrumentos de ratificación serán transmitidos al Secretario General de la Sociedad de Naciones, el que notificará su depósito a todos los Miembros de la Sociedad, así como a los estados no miembros mencionados en artículo anterior.

Artículo 7. A partir del primero de abril de 1934, todo Miembro de la Sociedad de Naciones y todo Estado no miembro mencionado en el artículo 5, podrá adherirse a la presente Convención. Los instrumento de adhesión serán transmitidos al Secretario General de la Sociedad de Naciones, la que notificará su depósito a todos los miembro de la Sociedad, así como a los Estados no miembros mencionados en el citado artículo.

Artículo 8. La presente Convención entrará en vigor sesenta días después de que el Secretario General de la Sociedad de Naciones haya recibido dos ratificaciones o adhesiones.
Será registrada por el Secretario General el día de su entrada en vigor. Las ratificaciones o adhesiones posteriores surtirán efecto al vencimiento del término de sesenta días, contadas desde la fecha en que fueran recibidas por el Secretario General.

Artículo 9. La presente Convención podrá ser denunciada por medio de notificación dirigida al Secretario General de la Sociedad de Naciones. Tal denuncia surtirá sus efectos un año después de su recibo y solamente por lo que hace a la Alta Parte Contratante que la haya notificado.

Artículo 10. Toda Alta Parte Contratante podrá declarar el momento de la firma, de la adhesión o de la ratificación, que al aceptar la presente Convención no asume obligación alguna por el conjunto o parte de sus colonias, protectorados, territorios de ultramar, territorios colocados bajo su soberanía o territorio sobre los cuales le a sido confiado un mandato.

Toda Alta parte Contratante podrá declarar ulteriormente al Secretario General de la Sociedad de Naciones que la presente Convención se aplica al Conjunto o a una parte de los territorios que haya sido objeto de alguna declaración surtirá sus efectos sesenta días después de su recibo.

Toda Alta Parte Contratante, en cualquier momento, podrá retirar en todo o en parte, la declaración mencionada en el párrafo 2. En ese caso, la declaración de retiro surtirá sus efectos en un año y después de su recibo por el Secretario General de la Sociedad de Naciones.

El Secretario General comunicará a todos los Miembros de la Sociedad de Naciones, así como a los Estados no-miembros, mencionados en el artículo 5, las denuncias a que se refiere el artículo 9 y las declaraciones recibidas en virtud del presente artículo.

A pesar de cualquier declaración hecha en virtud del párrafo primero del presente artículo, seguirá siendo aplicable el párrafo 3 del artículo primero.

EN FE DE LO CUAL los Plenipotenciarios antes mencionados han firmado la presente Convención.

HECHO en Ginebra, a once de octubre de mil novecientos treinta y tres, en un solo ejemplar, que será depositado en los archivos de la Secretaria de la Sociedad de Naciones, y copias fieles certificadas del cual, serán remitidas a todos los Miembros de la Sociedad de Naciones y los Estados no-miembros mencionados en el artículo 5.

Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores de Edad del 30 de Septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de Octubre de 1933

Adoptado en Lake Success, Nueva York, el 12 de noviembre de 1947
Ratificado por México el 17 de agosto de 1949

Los Estados Parte en el presente Protocolo, considerando que el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluido en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad concluido en Ginebra el 11 de octubre de 1933, atribuyeron a la Sociedad de las Naciones, es necesario tomar disposiciones para asegurar la continuidad del ejercicio de tales poderes y funciones; y considerando que es conveniente que de ahora en adelante sean las Naciones Unidas las que ejerzan dichas funciones y poderes, han convenido lo siguiente:

Artículo 1. Los Estados Parte en el presente Protocolo se comprometen entre sí cada uno con respecto a los instrumentos en que parte, y de acuerdo con las disposiciones del presente Protocolo, atribuir plena fuerza legal a las enmiendas a esos instrumentos contenidas en el presente Protocolo, a ponerlas en vigor y asegurar su aplicación.

Artículo 2. El Secretario General preparará el texto de los Convenios con arreglo al presente Protocolo, y enviará copias, para su debida información, a los Gobiernos de cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los de cada uno de los Estados no Miembros a los que este abierta la aceptación a la firma del presente deben ser modificados con arreglo al presente Protocolo, a que apliquen el texto modificando de tales instrumentos tan pronto como entren en vigor las enmiendas, incluso si tales Estados no han podido aún ser partes en el presente Protocolo.

Artículo 3. El presente Protocolo estará abierto a la firma o a la aceptación de todos los Estados Parte en el Convenio del 30 de septiembre de 1921 para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños o en el Convenio del 11 de octubre de 1933 para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad a los que el Secretario General haya enviado copia de este Protocolo.

Artículo 4. Un Estado puede llegar a ser parte en el presente Protocolo:

a) Por la firma sin reserva de aprobación; o
b) Por la aceptación que deberá efectuarse mediante el depósito de un instrumento en forma, entregando al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 5.

a) El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha en que sean parte en él dos o más Estados.
b) Las enmiendas consignadas en el anexo al presente Protocolo entrarán en vigor con respecto a cada Convenio cuando la mayoría de las partes en el Convenio lo sea También en el presente Protocolo, y en consecuencia, cualquier, Estado que viniera a ser parte en algunos de los Convenios después de haber entrado en vigor tales enmiendas, será parte en el Convenio así modificado.

Artículo 6. De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y el reglamento adoptado por la Asamblea General para la aplicación de este texto, se autoriza al Secretario General de las Naciones Unidas a registrar el presente Protocolo y las enmiendas hechas en cada Convenio por este Protocolo, en las fechas respectivas de su entrada en vigor, y a publicar el Protocolo y los Convenios modificados tan pronto como sea posible después de su registro.

Artículo 7. El presente Protocolo, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, serán depositados en los archivos, de la Secretaria de las Naciones Unidas. No existiendo textos auténticos de los Convenios que han de modificarse con arreglo al anexo más que en francés y en inglés, los textos en francés y en inglés del anexo serán los únicos auténticos, considerándose como traducciones los textos chino, español y ruso.

El Secretario General enviará copia certificada del Protocolo, incluyendo el anexo, a cada uno de los Gobiernos de los Estados Parte en el Convenio del 30 de septiembre de 1921 para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, o en el Convenio del 11 de octubre de 1933 para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, así como todos los Miembros de las Naciones Unidas.

Anexo

Protocolo de enmienda de la Convención para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluida en Ginebra el 3º de septiembre de 1921 y del Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, concluido en Ginebra el 11 de octubre de 1933

1. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños Abierta a la firma en Ginebra, el 30 de Septiembre de 1921

El primer párrafo del artículo 9, dirá:

La presente Convención está sujeta a ratificación. A partir del 1º de enero de 1948, los instrumentos de ratificación se transmitirán en el Secretario General de las Naciones Unidas, quien notificará el recibo de ellos a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no Miembros a los cuales se les haya enviado copia de la Convención. Los Instrumentos de ratificación serán depositados en los Archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas.

El artículo 10 dirá:

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas podrán adherirse a la presente Convención. Igualmente se podrán adherirse los Estados no Miembros a los cuales el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas decida comunicar oficialmente la presente Convención. Las adhesiones serán notificadas al Secretario General de las Naciones Unidas quien las comunicará a todos los Estados Miembros, así como a los Estados no Miembros a los cuales el Secretario General les haya enviado copia de la Convención.

El artículo 12 dirá:

Todo Estado Parte de la presente Convención podrá denunciarla mediante aviso anticipado de doce meses.

La denuncia se efectuará notificándola al Secretario General de las Naciones Unidas copias de dicha notificación serán transmitidas inmediatamente a todos los miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no Miembros a los cuales se les haya enviado copia de la Convención. La Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, un año después de la fecha de notificación al Secretario General de las Naciones Unidas, quedando subsistente dicha Convención para los demás Estados Miembros.

El artículo 13 dirá:

El Secretario General de las Naciones Unidas, llevará un registro especial de todas las partes que haya firmado, ratificando o denunciando la presente Convención, así como las partes que hayan adherido. Este registro podrá ser consulado en cualquier tiempo por todo Estado Miembro de las Naciones Unidas o por todo Estado no Miembro al cual al Secretario General le haya enviado copia de la Convención. Dicho registro se publicará tan frecuentemente como sea posible de acuerdo con las instrucciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

El artículo 14 será suprimido.

2. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad firmada en Ginebra el 11 de Octubre de 1933.

En el artículo 4 se substituirán las palabras Corte Permanente Internacional de Justicia, por las palabras Corte Internacional de Justicia, por las palabras Corte Internacional de Justicia, y las palabras Protocolo del 16 de diciembre de 1920 relativo al estatuto de dicha Corte, por las palabras Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

El artículo 6 dirá:

La presente Convención estará abierta a la firma a partir del 1º de enero los instrumentos de ratificación serán transmitidos al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, quien notificará su depósito a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a todos los Estados no Miembros a los cuales se les haya enviado copia de la Convención.

El artículo 7 dirá:

Los Miembros de las Naciones Unidas podrán adherirse a la presente Convención. igualmente podrán adherirse los Estados no Miembros a los cuales el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas decida comunicarle oficialmente la presente Convención. Los instrumentos de la adhesión se transmitirán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien notificará el depósito de los mismos a todos los Estados Miembros así como los Estados no Miembros a los cuales el Secretario les haya enviado copia de la Convención.

En el artículo 9 substituirán las palabras Secretario General de la Sociedad de las Naciones, por las palabras Secretario General de las Naciones Unidas.

En el artículo 10 los tres primeros párrafos serán suprimidos en el cuarto dirá el Secretario General comunicará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas así como los Estados no Miembros a los cuales se les haya enviado copia de la Convención, las denuncias prevista en artículo 9.

Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena

Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949, Adhesión de México el 21 de febrero de 1956

Preámbulo

Considerando que la prostitución y el mal que la acompaña, la trata de personas para fines de prostitución, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y ponen en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad,
Considerando que, con respecto a la represión de la trata de mujeres y niños, están en vigor los siguientes instrumentos internacionales:

1) Acuerdo internacional del 18 de mayo de 1904 para la represión de la trata de blancas, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948,
2) Convenio internacional del 4 de mayo de 1910 para la represión de la trata de blancas, modificado por el precitado Protocolo,
3) Convenio internacional del 30 de septiembre de 1921 para la represión de la trata de mujeres y niños, modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947,
4) Convenio internacional del 11 de octubre de 1933 para la represión de la trata de mujeres mayores de edad, modificado por el precitado Protocolo,

Considerando que la Sociedad de las Naciones redactó en 1937 un proyecto de Convenio para extender el alcance de tales instrumentos, y Considerando que la evolución de la situación desde 1937 hace posible la conclusión de un Convenio para fusionar los instrumentos precitados en uno que recoja el fondo del proyecto de Convenio de 1937, así como las modificaciones que se estime conveniente introducir,

Por lo tanto,

Las Partes Contratantes

Convienen por el presente en lo que a continuación se establece:

Artículo 1. Las Partes en el presente Convenio se comprometen a castigar a toda persona que, para satisfacer las pasiones de otra:

1) Concertare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona;

2) Explotare la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de tal persona.

Artículo 2. Las Partes en el presente Convenio se comprometen asimismo, a castigar a toda persona que:

1) Mantuviere una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiamiento;
2) Diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio u otro local, o cualquier parte de los mismos, para explotar la prostitución ajena.

Artículo 3. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales serán también castigados toda tentativa de cometer las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 y todo acto preparatorio de su comisión.

Artículo 4. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales, será también punible la participación intencional en cualquiera de los actos delictuosos mencionados en los artículos 1 y 2. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales, los actos de participación serán considerados como infracciones distintas en todos los casos en que ello sea necesario para evitar la impunidad.

Artículo 5. Cuando las personas perjudicadas tuvieren derecho, con arreglo a las leyes nacionales, a constituirse en parte civil respecto a cualquiera de las infracciones mencionadas en el presente Convenio, los extranjeros tendrán el mismo derecho en condiciones de igualdad con los nacionales.

Artículo 6. Cada una de las Partes en el presente Convenio conviene en adoptar todas las medidas necesarias para derogar o abolir cualquier ley, reglamento o disposición administrativa vigente, en virtud de la cual las personas dedicadas a la prostitución o de quienes se sospeche que se dedican a ella, tengan que inscribirse en un registro especial, que poseer un documento especial o que cumplir algún requisito excepcional para fines de vigilancia o notificación.

Artículo 7. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales, las condenas anteriores pronunciadas en Estados extranjeros por las infracciones mencionadas en el presente Convenio, se tendrán en cuenta para:

1) Determinar la reincidencia;
2) Inhabilitar al infractor para el ejercicio de sus derechos civiles o políticos.

Artículo 8. Las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 del presente Convenio serán consideradas como casos de extradición en todo tratado de extradición ya concertado o que ulteriormente se concierte entre cualesquiera de las Partes en el presente Convenio.

Las Partes en el presente Convenio que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado, deberán reconocer en adelante las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 del presente Convenio como casos de extradición entre ellas.

La extradición será concedida con arreglo a las leyes del Estado al que se formulare la petición de extradición.

Artículo 9. En los Estado cuya legislación no admita la extradición de nacionales, los nacionales que hubieren regresado a su propio Estado después de haber cometido en el extranjero cualquiera de las infracciones mencionadas en los artículos 1 y 2 del presente Convenio, serán enjuiciados y castigados por los tribunales de su propio Estado.

No se aplicará esta disposición cuando, en casos análogos entre las Partes en el presente Convenio, no pueda concederse la extradición de un extranjero.

Artículo 10. Las disposiciones del artículo 9 no se aplicarán cuando el inculpado hubiere sido enjuiciado en un Estado extranjero y, caso de haber sido condenado, hubiere cumplido su condena o se le hubiere condonado o reducido la pena con arreglo o lo dispuesto en las leyes de tal Estado extranjero.

Artículo 11. Ninguna de las disposiciones del presente Convenio deberá interpretarse en el sentido de prejuzgar la actitud de cualquiera de las Partes respecto a la cuestión general de los límites de la jurisdicción penal en derecho internacional.

Artículo 12. El presente Convenio no afecta al principio de que las infracciones a que se refiere habrán de ser definidas, enjuiciadas y castigadas, en cada Estado, conforme a sus leyes nacionales.

Artículo 13. Las Partes en el presente Convenio estarán obligadas a ejecutar las comisiones rogatorias relativas a las infracciones mencionadas en este Convenio, conforme a sus leyes y prácticas nacionales.

La transmisión de comisiones rogatorias se efectuará:

1) Por comunicación directa entre las autoridades judiciales;
2) Por comunicación directa entre los Ministros de Justicia de los dos Estados, o por comunicación directa de otra autoridad competente del Estado que

formulare la solicitud al Ministro de Justicia del Estado al cual le fuese formulada la solicitud; o

3) Por conducto del representante diplomático o consular del Estado que formulare la solicitud, acreditado en el Estado al cual le fuese formulada la solicitud; tal representante enviará las comisiones rogatorias directamente a la autoridad judicial competente o a la autoridad indicada por el gobierno del Estado al cual le fuese formulada la solicitud, y deberá recibir, directamente de tal autoridad, los documentos que constituyan la ejecución de las comisiones rogatorias.

En los casos 1 y 3, se enviará siempre una copia de la comisión rogatoria a la autoridad superior del Estado al cual le fuese formulada la solicitud.

Salvo acuerdo en contrario, las comisiones rogatorias serán redactadas en el idioma de la autoridad que formulare la solicitud, pero el Estado al cual le fuese formulada la solicitud podrá pedir una traducción a su propio idioma, certificada conforme al original por la autoridad que formulare la solicitud.

Cada una de las Partes en el presente Convenio notificará a cada una de las demás Partes cuál o cuáles de los medios de transmisión anteriormente mencionados reconocerá para las comisiones rogatorias de tal Parte.

Hasta que un Estado haya hecho tal notificación, seguirá en vigor el procedimiento que utilice normalmente en cuanto a las comisiones rogatorias.

La ejecución de las comisiones rogatorias no dará lugar a reclamación de reembolso por derechos o gastos de ninguna clase, salvo los gastos de peritaje.

Nada de lo dispuesto en el presente artículo deberá interpretarse en el sentido de comprometer a las Partes en el presente Convenio a adoptar en materia Penal cualquier forma o método de prueba que sea incompatible con sus leyes nacionales.

Artículo 14. Cada una de las Partes en el presente Convenio establecerá o mantendrá un servicio encargado de coordinar y centralizar los resultados de las investigaciones sobre las infracciones a que se refiere el presente Convenio.

Tales servicios tendrán a su cargo la compilación de toda información que pueda facilitar la prevención y el castigo de las infracciones a que se refiere el presente Convenio y deberán mantener estrechas relaciones con los servicios correspondientes de los demás Estados.

Artículo 15. En la medida en que lo permitan las leyes nacionales y en que las autoridades encargadas de los servicios mencionados en el artículo 14 lo estimen conveniente, tales autoridades deberán suministrar a los encargados de los servicios correspondientes en otros Estados los datos siguientes:

1) Información detallada respecto a cualquiera de las infracciones mencionadas en el presente Convenio o a las tentativas de cometerlas;
2) Información detallada acerca de cualquier enjuiciamiento, detención, condena, negativa de admisión o expulsión de personas culpables de cualquiera de las infracciones mencionadas en el presente Convenio, así como de los desplazamientos de tales personas y cualesquiera otros datos pertinentes.

Los datos suministrados en esta forma habrán de incluir la descripción de los infractores, sus impresiones digitales, fotografías, métodos de operación, antecedentes policiales y antecedentes penales.

Artículo 16. Las Partes en el presente Convenio se comprometen a adoptar medidas para la prevención de la prostitución y para la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución y de las infracciones a que se refiere el presente Convenio, o a estimular la adopción de tales medidas, por sus servicios públicos o privados de carácter educativo, sanitario, social, económico y otros servicios conexos.

Artículo 17. Las Partes en el presente Convenio se comprometen a adoptar o mantener, en relación con la inmigración y la emigración, las medidas que sean necesarias, con arreglo a sus obligaciones en virtud del presente Convenio, para combatir la trata de personas de uno u otro sexo para fines de prostitución.

En especial se comprometen:

1) A promulgar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres y a los niños, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje;
2) A adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata;
3) A adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, en los aeropuertos, en los puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución;
4) A adoptar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de personas que *prima facie* parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ellas.

Artículo 18. Las Partes en el presente Convenio se comprometen, con arreglo a las condiciones prescritas en sus leyes nacionales, a tomar declaraciones a las personas extranjeras dedicadas a la prostitución, con objeto de establecer su identidad y estado

civil y de determinar las causas que les obligaron a salir de su Estado. Los datos obtenidos en esta forma serán comunicados a las autoridades del Estado de origen de tales personas, con miras a su repatriación eventual.

Artículo 19. Las Partes en el presente Convenio se comprometen, con arreglo a las condiciones prescritas en sus leyes nacionales y sin perjuicio del enjuiciamiento o de otra acción por violaciones de sus disposiciones, en cuanto sea posible:

1) A adoptar las medidas adecuadas para proporcionar ayuda y mantener a las víctimas indigentes de la trata internacional de personas para fines de prostitución, mientras se tramita su repatriación;
2) A repatriar a las personas a que se refiere el artículo 18 que desearen ser repatriadas o que fueren reclamadas por personas que tengan autoridad sobre ellas, o cuya expulsión se ordenare conforme a la ley. La repatriación se llevará a cabo únicamente previo acuerdo con el Estado de destino en cuanto a la identidad y la nacionalidad de las personas de que se trate, así como respecto al lugar y a la fecha de llegada a las fronteras. Cada una de las Partes en el presente Convenio facilitará el tránsito de tales personas a través de su territorio.

Cuando las personas a que se refiere el párrafo precedente no pudieren devolver el importe de los gastos de su repatriación y carecieren de cónyuge, parientes o tutores que pudieren sufragarlos, la repatriación hasta la frontera, el puerto de embarque o el aeropuerto más próximo en dirección del Estado de origen, será costeada por el Estado de residencia y el costo del resto del viaje será sufragado por el Estado de origen.

Artículo 20. Las Partes en el presente Convenio, si no lo hubieren hecho ya, deberán adoptar las medidas necesarias para la inspección de las agencias de colocación, a fin de impedir que las personas que buscan trabajo, en especial las mujeres y los niños, se expongan al peligro de la prostitución.

Artículo 21. Las Partes en el presente Convenio comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas las leyes y reglamentos que ya hubieren sido promulgados en sus Estados y, en lo sucesivo, comunicarán anualmente toda ley o reglamento que promulgaren respecto a las materias a que se refiere el presente Convenio, así como toda medida adoptada por ellas en cuanto a la aplicación del Convenio. Las informaciones recibidas serán publicadas periódicamente por el Secretario General y enviadas a todos los Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a los que se comunique oficialmente el presente Convenio con arreglo al artículo 23.

Artículo 22. En caso de que surgiere una controversia entre las Partes en el presente Convenio, respecto a su interpretación o aplicación, y que tal controversia no pudiere ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 23. El presente Convenio quedará abierto a la firma de todo Miembro de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado al cual el Consejo Económico y Social hubiere dirigido una invitación al efecto.

El presente Convenio será ratificado y los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaria General de las Naciones Unidas.

Los Estados a que se refiere el párrafo primero, que no hayan firmado el Convenio, podrán adherirse a él.

La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

A los efectos del presente Convenio, el término "Estado" comprenderá igualmente a todas las colonias y territorios bajo fideicomiso de un Estado que firme el Convenio o se adhiera a él, así como a todos los demás territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable tal Estado.

Artículo 24. El presente Convenio entrará en vigor noventa días después de la fecha de depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión.

Respecto a cada Estado que ratifique el Convenio, o se adhiera a él, después del depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión, el Convenio entrará en vigor noventa días después del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 25. Transcurridos cinco años después de su entrada en vigor, cualquier Parte en el presente Convenio podrá denunciarlo mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Tal denuncia surtirá efecto, con respecto a la Parte que la formule, un año después de la fecha en que sea recibida por el Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 26. El Secretario General de las Naciones Unidas notificará a todos los Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a los que se refiere el artículo 23:

a) De las firmas, ratificaciones y adhesiones, recibidas con arreglo al artículo 23;

b) De la fecha en que el presente Convenio entrará en vigor, con arreglo al artículo 24;
c) De las denuncias recibidas con arreglo al artículo 25.

Artículo 27. Cada Parte en el presente Convenio se compromete a adoptar, de conformidad con su Constitución, las medidas legislativas o de otra índole necesarias para garantizar la aplicación del presente Convenio.

Artículo 28. Las disposiciones del presente Convenio abrogarán, en las relaciones entre las Partes en el mismo, las disposiciones de los instrumentos internacionales mencionados en los incisos 1, 2, 3 y 4 del segundo párrafo del Preámbulo, cada uno de los cuales se considerará caducado cuando todas las Partes en el mismo hayan llegado a ser Partes en el presente Convenio.

Protocolo Final

Nada en el presente Convenio podrá interpretarse en perjuicio de cualquier legislación que, para la aplicación de las disposiciones encaminadas a obtener la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, prevea condiciones más severas que las estipuladas por el presente Convenio. Las disposiciones de los artículos 23 a 26 inclusive del Convenio se aplicarán a este Protocolo.

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General
en su resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952
Ratificada por México el 23 de marzo de 1981

Las Partes Contratantes,

Deseando poner en práctica el principio de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, enunciando en la Carta de Naciones Unidas,

Reconociendo que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país; y deseando igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Habiendo resuelto concertar una convención con tal objeto,

Convienen por la presente en las disposiciones siguientes:

Artículo 1. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo 2. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo 3. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo 4.

1. La presente Convención quedará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y de cualquier otro Estado al cual la Asamblea General haya dirigido una invitación al efecto.
2. La presente Convención será ratificada y los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 5.

1. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de todos los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo IV.
2. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 6.

1. La presente Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Respecto de cada uno de los Estados que ratifiquen la Convención o que se adhieran a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha del depósito del respectivo instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 7. En el caso de que un Estado formule una reserva a cualquiera de los artículos de la presente Convención en el momento de la firma, la ratificación o la adhesión, el Secretario General comunicará el texto de la reserva a todos los Estados que sean partes en la presente Convención o que puedan llegar a serlo. Cualquier Estado que oponga objeciones a la reserva podrá, dentro de un plazo de noventa días contado a partir de la fecha de dicha comunicación (o en la fecha en que llegue a ser parte en la presente Convención), poner en conocimiento del Secretario General que no acepta la reserva. En tal caso, la Convención no entrará en vigor entre tal Estado y el Estado que haya formulado la reserva.

Artículo 8.

1. Todo Estado podrá denunciar la presente Convención mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General hay recibido la notificación.
2. La vigencia de la presente Convención cesará a partir de la fecha en que se haga efectiva la denuncia que reduzca a menos de seis el número de los Estados Partes.

Artículo 9. Toda controversia entre dos o más Estados Contratantes, respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por negociaciones, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que los Estados Contratantes convengan en otro modo de solucionarla.

Artículo 10. El Secretario General de las Naciones Unidas notificará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 del artículo IV de la presente Convención:

a) Las firmas y los instrumentos de ratificación recibidos en virtud del artículo IV;
b) Los instrumentos de adhesión recibidos en virtud del artículo V;
c) La fecha en que entre en vigor la presente Convención en virtud del artículo VI;
d) Las comunicaciones y notificaciones recibidas en virtud de artículo VII;
e) Las notificaciones de denuncia recibidas en virtud del párrafo 1 del artículo VIII;
f) La abrogación resultante de lo previsto en el párrafo 2 del artículo VIII;

Artículo 11.

1. La presente Convención, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso serán igualmente auténticos, quedará depositada en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copia certificada de la presente Convención a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 de artículo IV.

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada

Abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General
en su resolución 1040 (XI), de 29 de enero de 1957
Adhesión de México el 4 de abril de 1979

Los Estados contratantes,

Reconociendo que surgen conflictos de ley y de práctica en materia de Nacionalidad a causa de las disposiciones sobre la pérdida y la adquisición de la nacionalidad de la mujer como resultado del matrimonio, de su disolución, o del cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio,

Reconociendo que, en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó que "toda persona tiene derecho a una nacionalidad" y que "a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad",

Deseosos de cooperar con las Naciones Unidas para extender el respeto y la observancia universales de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de sexo,

Han convenido en las disposiciones siguientes:

Artículo 1. Los Estados contratantes convienen en que ni la celebración ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio, podrán afectar automáticamente a la nacionalidad de la mujer.

Artículo 2. Los Estados contratantes convienen en que el hecho de que uno de sus nacionales adquiera voluntariamente la nacionalidad de otro Estado o el de que renuncie a su nacionalidad, no impedirá que la cónyuge conserve la nacionalidad que posee.

Artículo 3.

1. Los Estados contratantes convienen en que una mujer extranjera casada con uno de sus nacionales podrá adquirir, si lo solicita, la nacionalidad del marido, mediante un procedimiento especial de naturalización privilegiada, con sujeción a las limitaciones que pueden imponerse por razones de seguridad y de interés público.

2. Los Estados contratantes convienen en que la presente Convención no podrá interpretarse en el sentido de que afecte a la legislación o a la práctica judicial que permitan a la mujer extranjera de uno de sus nacionales adquirir de pleno derecho, si lo solicita, la nacionalidad del marido.

Artículo 4.

1. La presente Convención queda abierta a la firma y a la ratificación de cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas y de cualquier otro Estado que sea o llegue a ser miembro de algún organismo especializado de las Naciones Unidas, o que sea o llegue a ser parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, o de cualquier otro Estado al que la Asamblea General de las Naciones Unidas haya dirigido una invitación al efecto.
2. La presente Convención deberá ser ratificada y los instrumentos de ratificación deberán ser depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 5.

1. Todos los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 podrán adherirse a la presente Convención.
2. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 6.

1. La presente Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada uno de los Estados que ratifiquen la Convención o se adhieran a ella después de depositado el sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha en que ese Estado haya depositado el respectivo instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 7.

1. La presente Convención se aplicará a todos los territorios no autónomos, en fideicomiso, coloniales y otros territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales esté encargado cualquier Estado contratante; el Estado contratante interesado deberá, con sujeción a las disposiciones del párrafo 2 del presente artículo, declarar en el momento de la firma, ratificación o ad-

hesión a qué territorio no metropolitano o a qué otros territorios se aplicará ipso facto la Convención en razón de tal firma, ratificación o adhesión.

2. En los casos en que, para los efectos de la nacionalidad, un territorio no metropolitano no sea considerado parte integrante del territorio metropolitano, o en los casos en que se requiera el previo consentimiento de un territorio no metropolitano en virtud de las leyes o prácticas constitucionales del Estado contratante o del territorio no metropolitano para que la Convención se aplique a dicho territorio, aquel Estado contratante tratará de lograr el consentimiento necesario del territorio no metropolitano dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de la firma de la Convención por ese Estado contratante, y cuando se haya logrado tal consentimiento el Estado contratante lo notificará al Secretario General de las Naciones Unidas. La presente Convención se aplicará al territorio o territorios mencionados en tal notificación a partir de la fecha de su recepción por el Secretario General.
3. Después de la expiración del lapso de doce meses mencionado en el párrafo 2 del presente artículo, los Estados contratantes interesados informarán al Secretario General sobre los resultados de las consultas celebradas con aquellos territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales estén encargados y cuyo consentimiento para la aplicación de la presente Convención haya quedado pendiente.

Artículo 8.

1. En el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas a cualquier artículo de la presente Convención, con excepción de los artículos 1 y 2.
2. Toda reserva formulada conforme al párrafo 1 del presente artículo no afectará el carácter obligatorio de la Convención entre el Estado que haya hecho la reserva y los demás Estados partes, con excepción de la disposición o las disposiciones que hayan sido objeto de la reserva. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará el texto de esa reserva a todos los Estados que sean o lleguen a ser partes en la presente Convención. Todo Estado parte en la Convención o que llegue a ser parte en la misma podrá notificar al Secretario General que no está dispuesto a considerarse obligado por la Convención con respecto al Estado que haya formulado la reserva. Esta notificación deberá hacerse, en lo que concierne a los Estados que ya sean partes en la Convención, dentro de los noventa días siguientes a la fecha de la comunicación del Secretario General y, en lo que concierne a los Estados

que ulteriormente lleguen a ser partes en la Convención, dentro de los noventa días siguientes a la fecha del depósito del instrumento de ratificación o de adhesión. En caso de que se hubiere hecho tal notificación, se considerará que la Convención no es aplicable entre el Estado autor de la notificación y el Estado que haya hecho la reserva.

3. El Estado que formule una reserva conforme al párrafo 1 del presente artículo podrá retirarla, en su totalidad o en parte, en cualquier momento después de su aceptación, enviando para ello una notificación al Secretario General de las Naciones Unidas. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 9.

1. Todo Estado contratante podrá denunciar la presente Convención mediante una notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General reciba la notificación.
2. La presente Convención quedará derogada en la fecha en que surta efecto la denuncia que reduzca a menos de seis el número de Estados contratantes.

Artículo 10. Toda cuestión que surja entre dos o más Estados contratantes sobre la interpretación o la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por medio de negociaciones, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, para que la resuelva, a petición de cualquiera de las partes en conflicto, salvo que las partes interesadas convengan en otro modo de solucionarla.

Artículo 11. El Secretario General de las Naciones Unidas notificará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 de la presente Convención:

a) Las firmas y los instrumentos de ratificación depositados en cumplimiento del artículo 4;
b) Los instrumentos de adhesión depositados en cumplimiento del artículo 5;
c) La fecha en que la presente Convención entrará en vigor según el artículo 6;
d) Las comunicaciones y las notificaciones que se reciban, según lo dispuesto en el artículo 8;
e) Las notificaciones de denuncias recibidas según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9;
f) La derogación de la Convención según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 9.

Artículo 12.

1. La presente Convención, cuyos textos, chino, español, francés, inglés y ruso hacen fe por igual, quedará depositada en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copia certificada de la Convención a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4.

Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios

Abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 1763 A (XVII), de 7 de noviembre de 1962
Adhesión de México el 22 de febrero de 1983

Los Estados contratantes,

Deseando, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, promover el respeto a la observancia universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión,

Recordando que el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice que:

"1) Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

2) Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio",

Recordando asimismo, que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 843 (IX), de 17 de diciembre de 1954, declaró que ciertas costumbres, antiguas leyes y prácticas referentes al matrimonio y a la familia son incompatibles con los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Reafirmando que todos los Estados, incluso los que hubieren contraído o pudieren contraer la obligación de administrar territorios no autónomos o en fideicomiso hasta el momento en que éstos alcancen la independencia, deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección del cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios,

Convienen por la presente en las disposiciones siguientes:

Artículo 1.

1. No podrá contraerse legalmente matrimonio sin el pleno y libre consentimiento de ambos contrayentes, expresado por éstos en persona, después de la debida publicidad, ante la autoridad competente para formalizar el matrimonio y testigos, de acuerdo con la ley.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, no será necesario que una de las partes esté presente cuando la autoridad competente esté convencida de que las circunstancias son excepcionales y de que tal parte, ante una autoridad competente y del modo prescrito por la ley, ha expresado su consentimiento, sin haberlo retirado posteriormente.

Artículo 2. Los Estados partes en la presente Convención adoptarán las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio. No podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad, salvo que la autoridad competente por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad.

Artículo 3. Todo matrimonio deberá ser inscrito por la autoridad competente en un registro oficial destinado al efecto.

Artículo 4.

1. La presente Convención quedará abierta, hasta el 31 de diciembre de 1963, a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de cualquiera de los organismos especializados, y de otro Estado que haya sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a participar en la Convención.
2. La presente Convención estará sujeta a ratificación y los instrumentos de ratificación serán depositados en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 5.

1. Todos los Estados a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 podrán adherirse a la presente Convención.
2. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 6.

1. La presente Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se haya depositado el octavo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada uno de los Estados que ratifiquen la Convención o se adhieran a ella después de depositado el octavo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor noventa días después de la fecha en que ese Estado haya depositado el respectivo instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 7.

1. Todo Estado contratante podrá denunciar la presente Convención mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. La presente Convención dejará de estar en vigor a partir de la fecha en que surta efecto la denuncia que reduzca a menos de ocho el número de los Estados partes.

Artículo 8. Toda cuestión que surja entre dos o más Estados contratantes sobre la interpretación o la aplicación de la presente Convención, que no sea resuelta por medio de negociaciones, será sometida a la Corte Internacional de Justicia para que la resuelva, a petición de todas las partes en conflicto, salvo que las partes interesadas convengan en otro modo de solucionarla.

Artículo 9. El Secretario General de las Naciones Unidas notificará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4 de la presente Convención:

a) Las firmas y los instrumentos de ratificación recibidos en virtud del artículo 4;
b) Los instrumentos de adhesión recibidos en virtud del artículo 5;
c) La fecha en que entre en vigor la Convención en virtud del artículo 6;
d) Las notificaciones de denuncias recibidas en virtud del párrafo 1 del artículo 7;
e) La extinción resultante de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 7.

Artículo 10.

1. La presente Convención cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso hacen fe por igual, quedará depositada en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copia certificada de la Convención a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el párrafo 1 del artículo 4.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965
Ratificada por México el 20 de febrero de 1975

Los Estados partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas está basada en los principios de la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos y que todos los Estados Miembros se han comprometido a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para realizar uno de los propósitos de las Naciones Unidas, que es el de promover y estimular el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, color u origen nacional,

Considerando que todos los hombres son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación y contra toda incitación a la discriminación,

Considerando que las Naciones Unidas han condenado el colonialismo y todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan, cualquiera que sea su forma y dondequiera que existan, y que la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, de 14 de diciembre de 1960 [resolución 1514 (XV) de la Asamblea General], ha afirmado y solemnemente proclamado la necesidad de ponerles fin rápida e incondicionalmente,

Considerando que la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, de 20 de noviembre de 1963 [resolución 1904 (XVIII) de la Asamblea General] afirma solemnemente la necesidad de eliminar rápidamente en todas las partes del mundo la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y de asegurar la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana,

Convencidos de que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y

peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial,

Reafirmando que la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico constituye un obstáculo a las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y puede perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado.

Convencidos de que la existencia de barreras raciales es incompatible con los ideales de toda la sociedad humana, Alarmados por las manifestaciones de discriminación racial que todavía existen en algunas partes del mundo y por las políticas gubernamentales basadas en la superioridad o el odio racial, tales como las de apartheid, segregación o separación,

Resueltos a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar rápidamente la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y a prevenir y combatir las doctrinas y prácticas racistas con el fin de promover el entendimiento entre las razas y edificar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales, Teniendo presentes el Convenio relativo a la discriminación en materia de Empleo y Ocupación aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1958 y la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 1960,

Deseando poner en práctica los principios consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y con tal objeto asegurar que se adopten lo antes posible medidas prácticas,

Han acordado lo siguiente:

Parte I

Artículo 1.

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.
2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.

3. Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.
4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Artículo 2.

1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:
   a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación;
   b) Cada Estado parte se compromete a no fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;
   c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;
   d) Cada Estado parte prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones;
   e) Cada Estado parte se compromete a estimular, cuando fuere el caso, organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.

2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Artículo 3. Los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza.

Artículo 4. Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;
b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;
c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

Artículo 5. En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir

y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

a) El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;
b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;
c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;
d) Otros derechos civiles, en particular:
   i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;
   ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;
   iii) El derecho a una nacionalidad;
   iv) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;
   v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;
   vi) El derecho a heredar;
   vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
   viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;
   ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
   i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
   ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
   iii) El derecho a la vivienda;
   iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
   v) El derecho a la educación y la formación profesional;
   vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;
f) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.

Artículo 6. Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

Artículo 7. Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención.

Parte II

Artículo 8.

1. Se constituirá un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (denominado en adelante el Comité) compuesto de dieciocho expertos de gran prestigio moral y reconocida imparcialidad, elegidos por los Estados partes entre sus nacionales, los cuales ejercerán sus funciones a título personal; en la constitución del Comité se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como de los principales sistemas jurídicos.
2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados partes. Cada uno de los Estados partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.
3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados partes invitándoles a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados partes que las han designado, y la comunicará a los Estados partes.

4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados partes presentes y votantes.
5.
   a) Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.
   b) Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité, designará entre sus nacionales a otro experto, a reserva de la aprobación del Comité.
6. Los Estados partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras éstos desempeñen sus funciones.

Artículo 9.

1. Los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General de las Naciones Unidas, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención:
   a) dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate; y
   b) en lo sucesivo, cada dos años y cuando el Comité lo solicite. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.
2. El Comité informará cada año, por conducto del Secretario General, a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se comunicarán a la Asamblea General, junto con las observaciones de los Estados partes, si las hubiere.

Artículo 10.

1. El Comité aprobará su propio reglamento.
2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.
3. El Secretario General de las Naciones Unidas facilitará al Comité los servicios de secretaría.
4. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas.

Artículo 11.

1. Si un Estado parte considera que otro Estado parte no cumple las disposiciones de la presente Convención, podrá señalar el asunto a la atención del Comité. El Comité transmitirá la comunicación correspondiente al Estado parte interesado. Dentro de los tres meses, el Estado que recibe la comunicación presentará al Comité explicaciones o declaraciones por escrito para aclarar la cuestión y exponer qué medida correctiva hubiere, en su caso, adoptado.
2. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas partes, mediante negociaciones bilaterales o algún otro procedimiento adecuado, en un plazo de seis meses a partir del momento en que el Estado destinatario reciba la comunicación inicial, cualquiera de los dos Estados tendrá derecho a someter nuevamente el asunto al Comité mediante la notificación al Comité y al otro Estado.
3. El Comité conocerá de un asunto que se le someta, de acuerdo con el párrafo 2 del presente artículo, cuando se haya cerciorado de que se han interpuesto y agotado todos los recursos de jurisdicción interna, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la substanciación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.
4. En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados partes interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.
5. Cuando el Comité entienda en cualquier asunto derivado del presente artículo, los Estados partes interesados podrán enviar un representante, que participará sin derecho a voto en los trabajos del Comité mientras se examine el asunto.

Artículo 12.

1.
   a) Una vez que el Comité haya obtenido y estudiado toda la información que estime necesaria, el Presidente nombrará una Comisión Especial de

Conciliación (denominada en adelante la Comisión), integrada por cinco personas que podrán o no ser miembros del Comité. Los miembros de la Comisión serán designados con el consentimiento pleno y unánime de las partes en la controversia y sus buenos oficios se pondrán a disposición de los Estados interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto a la presente Convención.

b) Si, transcurridos tres meses, los Estados partes en la controversia no llegan a un acuerdo sobre la totalidad o parte de los miembros de la Comisión, los miembros sobre los que no haya habido acuerdo entre los Estados partes en la controversia serán elegidos por el Comité, de entre sus propios miembros, por voto secreto y por mayoría de dos tercios.

2. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal. No deberán ser nacionales de los Estados partes en la controversia, ni tampoco de un Estado que no sea parte en la presente Convención.
3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.
4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión decida.
5. La secretaría prevista en el párrafo 3 del artículo 10 prestará también servicios a la Comisión cuando una controversia entre Estados partes motive su establecimiento.
6. Los Estados partes en la controversia compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con una estimación que hará el Secretario General de las Naciones Unidas.
7. El Secretario General podrá pagar, en caso necesario, los gastos de los miembros de la Comisión, antes de que los Estados partes en la controversia sufraguen los costos de acuerdo con el párrafo 6 del presente artículo.
8. La información obtenida y estudiada por el Comité se facilitará a la Comisión, y ésta podrá pedir a los Estados interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

Artículo 13.

1. Cuando la Comisión haya examinado detenidamente el asunto, preparará y presentará al Presidente del Comité un informe en el que figuren sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre las partes y las recomendaciones que la Comisión considere apropiadas para la solución amistosa de la controversia.

2. El Presidente del Comité transmitirá el informe de la Comisión a cada uno de los Estados partes en la controversia. Dentro de tres meses, dichos Estados notificarán al Presidente del Comité si aceptan o no las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión.
3. Transcurrido el plazo previsto en el párrafo 2 del presente artículo, el Presidente del Comité comunicará el informe de la Comisión y las declaraciones de los Estados partes interesados a los demás Estados partes en la presente Convención.

Artículo 14.

1. Todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención. El Comité no recibirá ninguna comunicación referente a un Estado parte que no hubiere hecho tal declaración.
2. Todo Estado parte que hiciere una declaración conforme al párrafo 1 del presente artículo podrá establecer o designar un órgano, dentro de su ordenamiento jurídico nacional, que será competente para recibir y examinar peticiones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención y hubieren agotado los demás recursos locales disponibles.
3. La declaración que se hiciere en virtud del párrafo 1 del presente artículo y el nombre de cualquier órgano establecido o designado con arreglo al párrafo 2 del presente artículo serán depositados, por el Estado parte interesado, en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copias de los mismos a los demás Estados partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General, pero dicha notificación no surtirá efectos con respecto a las comunicaciones que el Comité tenga pendientes.
4. El órgano establecido o designado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo llevará un registro de las peticiones y depositará anualmente, por los conductos pertinentes, copias certificadas del registro en poder del Secretario General, en el entendimiento de que el contenido de las mismas no se dará a conocer públicamente.

5. En caso de que no obtuviere reparación satisfactoria del órgano establecido o designado con arreglo al párrafo 2 del presente artículo, el peticionario tendrá derecho a comunicar el asunto al Comité dentro de los seis meses.
6.
   a) El Comité señalará confidencialmente toda comunicación que se le remita a la atención del Estado parte contra quien se alegare una violación de cualquier disposición de la presente Convención, pero la identidad de las personas o grupos de personas interesadas no se revelará sin su consentimiento expreso. El Comité no aceptará comunicaciones anónimas.
   b) Dentro de los tres meses, el Estado que reciba la comunicación presentará al Comité explicaciones o declaraciones por escrito para aclarar la cuestión y exponer qué medida correctiva, si la hubiere, ha adoptado.
7.
   a) El Comité examinará las comunicaciones teniendo en cuenta todos los datos puestos a su disposición por el Estado parte interesado y por el peticionario. El Comité no examinará ninguna comunicación de un peticionario sin antes cerciorarse de que dicho peticionario ha agotado todos los recursos internos disponibles. Sin embargo, no se aplicará esta regla cuando la substanciación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.
   b) El Comité presentará al Estado parte interesado y al peticionario sus sugerencias y recomendaciones, si las hubiere.
8. El Comité incluirá en su informe anual un resumen de tales comunicaciones y, cuando proceda, un resumen de las explicaciones y declaraciones de los Estados partes interesados, así como de sus propias sugerencias y recomendaciones.
9. El Comité será competente para desempeñar las funciones previstas en este artículo sólo cuando diez Estados partes en la presente Convención, por lo menos, estuvieren obligados por declaraciones presentadas de conformidad con el párrafo 1 de este artículo.

Artículo 15.

1. En tanto no se alcancen los objetivos de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales que figura en la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960, las disposiciones de la presente Convención no limitarán de manera alguna el derecho de petición concedido a esos pueblos por otros instrumentos internacionales o por las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

2.
   a) El Comité constituido en virtud del párrafo 1 del artículo 8 de la presente Convención recibirá copia de las peticiones de los órganos de las Naciones Unidas que entienden de asuntos directamente relacionados con los principios y objetivos de la presente Convención, y comunicará a dichos órganos, sobre dichas peticiones, sus opiniones y recomendaciones, al considerar las peticiones presentadas por los habitantes de los territorios bajo administración fiduciaria o no autónomos, y de cualesquiera otros territorios a los cuales se aplique la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, relativas a asuntos tratados en la presente Convención y sometidos a examen de los mencionados órganos.
   b) El Comité recibirá de los órganos competentes de las Naciones Unidas copia de los informes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que, en relación directa con los principios y objetivos de esta Convención, hayan aplicado las Potencias administradoras en los territorios mencionados en el anterior inciso a, y comunicará sus opiniones y recomendaciones a esos órganos.
3. El Comité incluirá en su informe a la Asamblea General un resumen de las peticiones e informes que haya recibido de los órganos de las Naciones Unidas y las opiniones y recomendaciones que les haya comunicado acerca de tales peticiones e informes.
4. El Comité pedirá al Secretario General de las Naciones Unidas toda la información disponible que guarde relación con los objetivos de la presente Convención y que se refiera a los territorios mencionados en el inciso a del párrafo 2 del presente artículo.

Artículo 16. Las disposiciones de la presente Convención relativas al arreglo de controversias o denuncias regirán sin perjuicio de otros procedimientos para solucionar las controversias o denuncias en materia de Discriminación establecidos en los instrumentos constitucionales de las Naciones Unidas y sus organismos especializados o en convenciones aprobadas por ellos, y no impedirán que los Estados partes recurran a otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales que estén en vigor entre ellos.

Parte III

Artículo 17.

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en la presente Convención.
2. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 18.

1. La presente Convención quedará abierta a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del artículo 17 *supra*.
2. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 19.

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo séptimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique la presente Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo séptimo 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.

Artículo 20.

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados que sean o lleguen a ser partes en la presente Convención los textos de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión. Todo Estado que tenga objeciones a una reserva notificará al Secretario General que no la acepta, y esta notificación deberá hacerse dentro de los noventa días siguientes a la fecha de la comunicación del Secretario General.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención, ni se permitirá ninguna reserva que pueda inhibir

el funcionamiento de cualquiera de los órganos establecidos en virtud de la presente Convención. Se considerará que una reserva es incompatible o inhibitoria si, por lo menos, las dos terceras partes de los Estados partes en la Convención formulan objeciones a la misma.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento, enviándose para ello una notificación al Secretario General. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 21. Todo Estado parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

Artículo 22. Toda controversia entre dos o más Estados partes con respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que éstas convengan en otro modo de solucionarla.

Artículo 23.

1. Todo Estado parte podrá formular en cualquier tiempo una demanda de revisión de la presente Convención por medio de notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá sobre las medidas que deban tomarse, si hubiere lugar, respecto a tal demanda.

Artículo 24. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del artículo 17 *supra*:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en los artículos 17 y 18;
b) La fecha en que entre en vigor la presente Convención, conforme a lo dispuesto en el artículo 19;
c) Las comunicaciones y declaraciones recibidas en virtud de los artículos 14, 20 y 23;
d) Las denuncias recibidas en virtud del artículo 21.

Artículo 25.

1. La presente Convención, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositada en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas de la presente Convención a todos los Estados pertenecientes a cualquiera de las categorías mencionadas en el párrafo 1 del artículo 17 *supra*.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966
Adhesión de México el 23 de marzo de 1981

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
   a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
   b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
   c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4.

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

PARTE III

Artículo 6.

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias

a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.
5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 8.

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie estará sometido a servidumbre.
3.
   a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;
   b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;
   c) No se considerarán como "trabajo forzoso u obligatorio", a los efectos de este párrafo:
      i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;

ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia.
iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;
iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 10.

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2.
   a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Artículo 11. Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Artículo 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 14.

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de

carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia Penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
   a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
   b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
   c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
   d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
   e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
   f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
   g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.
4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.
5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.
6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un

hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15.

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Artículo 16. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 17.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 18.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.
3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
   a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
   b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 20.

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22.

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Artículo 23.

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.
3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.

Artículo 24.

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Parte IV

Artículo 28.

1. Se establecerá un Comité de Derechos Humanos (en adelante denominado el Comité). Se compondrá de dieciocho miembros, y desempeñará las funciones que se señalan más adelante.
2. El Comité estará compuesto de nacionales de los Estados Partes en el presente Pacto, que deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en materia de Derechos Humanos. Se tomará en consideración la utilidad de la participación de algunas personas que tengan experiencia jurídica.
3. Los miembros del Comité serán elegidos y ejercerán sus funciones a título personal.

Artículo 29.

1. Los miembros del Comité serán elegidos por votación secreta de una lista de personas que reúnan las condiciones previstas en el artículo 28 y que sean propuestas al efecto por los Estados Partes en el presente Pacto.
2. Cada Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer hasta dos personas. Estas personas serán nacionales del Estado que las proponga.
3. La misma persona podrá ser propuesta más de una vez.

Artículo 30.

1. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto.
2. Por lo menos cuatro meses antes de la fecha de la elección del Comité, siempre que no se trate de una elección para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 34, el Secretario General de las Naciones Unidas invitará por escrito a los Estados Partes en el presente Pacto a presentar sus candidatos para el Comité en el término de tres meses.
3. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos que hubieren sido presentados, con indicación de los Estados Partes que los hubieren designado, y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto a más tardar un mes antes de la fecha de cada elección.
4. La elección de los miembros del Comité se celebrará en una reunión de los Estados Partes en el presente Pacto convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en la Sede de la Organización. En esa reunión, para la cual el quórum estará constituido por dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, quedarán elegidos miembros del Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

Artículo 31.

1. El Comité no podrá comprender más de un nacional de un mismo Estado.
2. En la elección del Comité se tendrá en cuenta una distribución geográfica equitativa de los miembros y la representación de las diferentes formas de civilización y de los principales sistemas jurídicos.

Artículo 32.

1. Los miembros del Comité se elegirán por cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. Sin embargo, los mandatos de nueve

de los miembros elegidos en la primera elección expirarán al cabo de dos años. Inmediatamente después de la primera elección, el Presidente de la reunión mencionada en el párrafo 4 del artículo 30 designará por sorteo los nombres de estos nueve miembros.

2. Las elecciones que se celebren al expirar el mandato se harán con arreglo a los artículos precedentes de esta parte del presente Pacto.

Artículo 33.

1. Si los demás miembros estiman por unanimidad que un miembro del Comité ha dejado de desempeñar sus funciones por otra causa que la de ausencia temporal, el Presidente del Comité notificará este hecho al Secretario General de las Naciones Unidas, quien declarará vacante el puesto de dicho miembro.
2. En caso de muerte o renuncia de un miembro del Comité, el Presidente lo notificará inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas, quien declarará vacante el puesto desde la fecha del fallecimiento o desde la fecha en que sea efectiva la renuncia.

Artículo 34.

1. Si se declara una vacante de conformidad con el artículo 33 y si el mandato del miembro que ha de ser sustituido no expira dentro de los seis meses que sigan a la declaración de dicha vacante, el Secretario General de las Naciones Unidas lo notificará a cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto, los cuales, para llenar la vacante, podrán presentar candidatos en el plazo de dos meses, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 29.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas preparará una lista por orden alfabético de los candidatos así designados y la comunicará a los Estados Partes en el presente Pacto. La elección para llenar la vacante se verificará de conformidad con las disposiciones pertinentes de esta parte del presente Pacto.
3. Todo miembro del Comité que haya sido elegido para llenar una vacante declarada de conformidad con el artículo 33 ocupará el cargo por el resto del mandato del miembro que dejó vacante el puesto en el Comité conforme a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 35. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas

en la forma y condiciones que la Asamblea General determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.

Artículo 36. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud del presente Pacto.

Artículo 37.

1. El Secretario General de las Naciones Unidas convocará la primera reunión del Comité en la Sede de las Naciones Unidas.
2. Después de su primera reunión, el Comité se reunirá en las ocasiones que se prevean en su reglamento.
3. El Comité se reunirá normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

Artículo 38. Antes de entrar en funciones, los miembros del Comité declararán solemnemente en sesión pública del Comité que desempeñará su cometido con toda imparcialidad y conciencia.

Artículo 39.

1. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años. Los miembros de la Mesa podrán ser reelegidos.
2. El Comité establecerá su propio reglamento, en el cual se dispondrá, entre otras cosas, que:
   a) Doce miembros constituirán el quórum;
   b) Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Artículo 40.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el Pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:
   a) En el plazo de un año a contar de la fecha de entrada en vigor del presente Pacto con respecto a los Estados Partes interesados;
   b) En lo sucesivo, cada vez que el Comité lo pida.
2. Todos los informes se presentarán al Secretario General de las Naciones Unidas, quien los transmitirá al Comité para examen. Los informes señalarán

los factores y las dificultades, si los hubiere, que afecten a la aplicación del presente Pacto.

3. El Secretario General de las Naciones Unidas, después de celebrar consultas con el Comité, podrá transmitir a los organismos especializados interesados copias de las partes de los informes que caigan dentro de sus esferas de competencia.
4. El Comité estudiará los informes presentados por los Estados Partes en el presente Pacto. Transmitirá sus informes, y los comentarios generales que estime oportunos, a los Estados Partes. El Comité también podrá transmitir al Consejo Económico y Social esos comentarios, junto con copia de los informes que haya recibido de los Estados Partes en el Pacto.
5. Los Estados Partes podrán presentar al Comité observaciones sobre cualquier comentario que se haga con arreglo al párrafo 4 del presente artículo.

Artículo 41.

1. Con arreglo al presente artículo, todo Estado Parte en el presente Pacto podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple las obligaciones que le impone este Pacto. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se podrán admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca con respecto a sí mismo la competencia del Comité. El Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración. Las comunicaciones recibidas en virtud de este artículo se tramitarán de conformidad con el procedimiento siguiente:
   a) Si un Estado Parte en el presente Pacto considera que otro Estado Parte no cumple las disposiciones del presente Pacto, podrá señalar el asunto a la atención de dicho Estado mediante una comunicación escrita. Dentro de un plazo de tres meses, contado desde la fecha de recibo de la comunicación, el Estado destinatario proporcionará al Estado que haya enviado la comunicación una explicación o cualquier otra declaración por escrito que aclare el asunto, la cual hará referencia, hasta donde sea posible y pertinente, a los procedimientos nacionales y a los recursos adoptados, en trámite o que puedan utilizarse al respecto.
   b) Si el asunto no se resuelve a satisfacción de los dos Estados Partes interesados en un plazo de seis meses contado desde la fecha en que el Estado

destinatario haya recibido la primera comunicación, cualquiera de ambos Estados Partes interesados tendrá derecho a someterlo al Comité, mediante notificación dirigida al Comité y al otro Estado.

c) El Comité conocerá del asunto que se le someta después de haberse cerciorado de que se han interpuesto y agotado en tal asunto todos los recursos de la jurisdicción interna de que se pueda disponer, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente admitidos. No se aplicará esta regla cuando la tramitación de los mencionados recursos se prolongue injustificadamente.

d) El Comité celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo.

e) A reserva de las disposiciones del inciso c, el Comité pondrá sus buenos oficios a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales reconocidos en el presente Pacto.

f) En todo asunto que se le someta, el Comité podrá pedir a los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso b que faciliten cualquier información pertinente.

g) Los Estados Partes interesados a que se hace referencia en el inciso obtendrán derecho a estar representados cuando el asunto se examine en el Comité y a presentar exposiciones verbalmente, o por escrito, o de ambas maneras.

h) El Comité, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de recibido de la notificación mencionada en el inciso b), presentará un informe en el cual:

   i) Si se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada:

   ii) Si no se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados.

En cada asunto, se enviará el informe los Estados Partes interesados.

2. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en el presente Pacto hayan hecho las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo. Tales declaraciones serán depositadas por los Estados Partes en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de las mismas a los demás Estados

Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Tal retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud de este artículo; no se admitirá ninguna nueva comunicación de un Estado Parte una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de retiro de la declaración, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

Artículo 42.

1.
   a) Si un asunto remitido al Comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación (denominada en adelante la Comisión). Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto al presente Pacto.
   b) La Comisión estará integrada por cinco personas aceptables para los Estados Partes interesados. Si, transcurridos tres meses, los Estados Partes interesados no se ponen de acuerdo sobre la composición, en todo o en parte, de la Comisión, los miembros de la Comisión sobre los que no haya habido acuerdo serán elegidos por el Comité, de entre sus propios miembros, en votación secreta y por mayoría de dos tercios.
2. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal. No serán nacionales de los Estados Partes interesados, de ningún Estado que no sea parte en el presente Pacto, ni de ningún Estado Parte que no haya hecho la declaración prevista en el artículo 41.
3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.
4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Sin embargo, podrán celebrarse en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión acuerde en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas y los Estados Partes interesados.
5. La secretaría prevista en el artículo 36 prestará también servicios a las comisiones que se establezcan en virtud del presente artículo.
6. La información recibida y estudiada por el Comité se facilitará a la Comisión, y ésta podrá pedir a los Estados Partes interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

7. Cuando la Comisión haya examinado el asunto en todos sus aspectos, y en todo caso en un plazo no mayor de doce meses después de haber tomado conocimiento del mismo, presentará al Presidente del Comité un informe para su transmisión a los Estados Partes interesados:
   a) Si la Comisión no puede completar su examen del asunto dentro de los doce meses, limitará su informe a una breve exposición de la situación en que se halle su examen del asunto;
   b) Si se alcanza una solución amistosa del asunto basada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en el presente Pacto, la Comisión limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada;
   c) Si no se alcanza una solución en el sentido del inciso b, el informe de la Comisión incluirá sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre los Estados Partes interesados, y sus observaciones acerca de las posibilidades de solución amistosa del asunto; dicho informe contendrá también las exposiciones escritas y una reseña de las exposiciones orales hechas por los Estados Partes interesados;
   d) Si el informe de la Comisión se presenta en virtud del inciso c, los Estados Partes interesados notificarán al Presidente del Comité, dentro de los tres meses siguientes a la recepción del informe, si aceptan o no los términos del informe de la Comisión.
8. Las disposiciones de este artículo no afectan a las funciones del Comité previstas en el artículo 41.
9. Los Estados Partes interesados compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con el cálculo que haga el Secretario General de las Naciones Unidas.
10. El Secretario General de las Naciones Unidas podrá sufragar, en caso necesario, los gastos de los miembros de la Comisión, antes de que los Estados Partes interesados reembolsen esos gastos conforme al párrafo 9 del presente artículo.

Artículo 43. Los miembros del Comité y los miembros de las comisiones especiales de conciliación designados conforme al artículo 42 tendrán derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñen misiones para las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en las secciones pertinentes de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.

Artículo 44. Las disposiciones de la aplicación del presente Pacto se aplicarán sin perjuicio de los procedimientos previstos en materia de Derechos Humanos por los

instrumentos constitutivos y las convenciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados o en virtud de los mismos, y no impedirán que los Estados Partes recurran a otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales vigentes entre ellos.

Artículo 45. El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

Parte V

Artículo 46. Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el presente Pacto.

Artículo 47. Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte VI

Artículo 48.

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 49.

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 50. Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 51.

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de los Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 52. Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 48, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 48;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 49, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 51.

Artículo 53.

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966
Adhesión de México el 23 de marzo de 1981

Preámbulo

Los Estados partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que

derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
   i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
   ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
   a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
   b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
   c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
   d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley.
   Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
   a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
   b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean

tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
   a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
   b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
   c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
   d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
   a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
   b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
   c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14. Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Artículo 15.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
   a) Participar en la vida cultural;
   b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
   c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Parte IV

Artículo 16.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.
2.
   a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;
   b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18. En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de Derechos Humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19. El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20. Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21. El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 22. El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Artículo 23. Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen

en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24. Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

Artículo 25. Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte V

Artículo 26.

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 27.

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28. Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 29.

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30. Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31.

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979
Ratificada por México el 23 de marzo de 1981

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Teniendo en cuenta asimismo, las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,

Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayado que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas sociales y económicos, el desarme general y completo, en particular el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso social y el desarrollo y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:

Parte I

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo

que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4.

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

Artículo 5. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 6. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Parte II

Artículo 7. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 9.

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en ápatrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Parte III

Artículo 10. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;
c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;
f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Artículo 11.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:
   a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
   b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
   c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
   d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
   e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
   f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:
   a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
   b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
   c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
   d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.
3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Artículo 12.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Artículo 13. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho a prestaciones familiares;

b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Artículo 14.

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
   a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
   b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de Planificación de la Familia;
   c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
   d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
   e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
   f) Participar en todas las actividades comunitarias; g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
   g) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Parte IV

Artículo 15.

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

Artículo 16.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:
   a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
   b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
   c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
   d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
   e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
   f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Parte V

Artículo 17.

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.
2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.
3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.
4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos

tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y

5. Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.
6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente del Comité, expirará al cabo de dos años.
7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en votantes. sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.
8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.
9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

Artículo 18.

1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:
   a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;
   b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.
2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

Artículo 19.

1. El Comité aprobará su propio reglamento.
2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

Artículo 20.

1. El Comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.
2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

Artículo 21.

1. El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

Artículo 22. Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de las actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

Parte VI

Artículo 23. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar parte de:

a) La legislación de un Estado Parte; o
b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

Artículo 24. Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 25.

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.
2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.
3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se 4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 26.

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en caso necesario, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

Artículo 27.

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que depositaran en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. 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.

Artículo 28.

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 29.

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.
2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratificación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa reserva.
3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 30. La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman la presente Convención.

Convención sobre los Derechos del Niño

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989
Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990

Preámbulo,

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad,

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento",

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo,

Han convenido en lo siguiente:

Parte I

Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 2.

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin

distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 3.

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de Seguridad, Sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 5. Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 6.

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 7.

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8.

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9.

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con

ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 10.

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.
2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Artículo 11.

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.
2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

Artículo 12.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13.

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:
   a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
   b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Artículo 14.

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.
3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 15.

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.
2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad

democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Artículo 16.

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.
2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 17. Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;
e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

Artículo 18.

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.
2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los

padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Artículo 19.

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 20.

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 21. Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;
b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;
c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;
d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;
e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 22.

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.
2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de

obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Artículo 23.

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.
2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.
3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.
4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 24.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
   a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
   b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
   c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
   d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
   e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
   f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de Planificación de la Familia.
3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.
4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del

tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 26.

1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.
2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Artículo 27.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Artículo 28.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.
3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29.

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
   a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
   b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
   c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
   d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 30. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Artículo 31.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.
2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Artículo 32.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
   a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
   b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
   c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 33. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias psicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Artículo 34. Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

Artículo 35. Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Artículo 36. Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Artículo 37. Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño, se llevarán a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 38.

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.
4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 40.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:
   a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;
   b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:
      i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;
      ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;
      iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considerare que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;
      iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;
      v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;
      vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;
      vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.
3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;
b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Artículo 41. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en:

a) El derecho de un Estado Parte; o
b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado.

Parte II

Artículo 42. Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

Artículo 43.

1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.
2. El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención.[1]

1 La Asamblea General, en su resolución 50/155 de 21 de diciembre de 1995, aprobó la enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sustituyendo la palabra "diez" por la palabra "dieciocho". La enmienda entró en vigencia el 18 de noviembre de 2002, fecha en que quedó aceptada por dos tercios de los Estados Partes (128 de 191).

Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.

3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.
4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.
5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
6. Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.
7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.
8. El Comité adoptará su propio reglamento.
9. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.
10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el

Comité. El Comité se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.
12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán emolumentos con cargo a los fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.

Artículo 44.

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:
   a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;
   b) En lo sucesivo, cada cinco años.
2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.
3. Los Estados Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.
4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.
5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.
6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

Artículo 45. Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención:

a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades;

b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones;

c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño;

d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.

Parte III

Artículo 46. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.

Artículo 47. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 48. La presente Convención permanecerá abierta a la adhesión de cualquier Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 49.

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
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 después del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 50.

1. Todo Estado Parte podrá proponer una enmienda y depositarla en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará la enmienda propuesta a los Estados Partes, pidiéndoles que les notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar la propuesta y someterla a votación. Si dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa notificación un tercio, al menos, de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General convocará una conferencia con el auspicio de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados Partes, presentes y votantes en la conferencia, será sometida por el Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación.
2. Toda enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes.
3. Cuando las enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones de la presente Convención y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

Artículo 51.

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.

2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.
3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación hecha a ese efecto y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará a todos los Estados. Esa notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción por el Secretario General.

Artículo 52. Todo Estado Parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación hecha por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.

Artículo 53. Se designa depositario de la presente Convención al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 54. El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos plenipotenciarios, debidamente autorizados para ello por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Convención.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Adoptado por la Asamblea General en su resolución A/54/4
de 6 de octubre de 1999
Ratificado por México el 15 de marzo de 2002

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos Resolución 217 A (III). Se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales de derechos humanos Resolución 2200 A (XXI), anexo. y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ("la Convención"), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo ("Estado Parte") reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ("el Comité") para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

Artículo 2. Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

Artículo 3. Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

Artículo 4.

1. 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.
2. El Comité declarará inadmisible toda comunicación que:
   a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;
   b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;
   c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;
   d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;
   e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

Artículo 5.

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.
2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

Artículo 6.

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisible sin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el Comité pondrá en conocimiento del Estado Parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.
2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

Artículo 7.

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.
2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.
3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.
4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.
5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en respuesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

Artículo 8.

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.
3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.
4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.
5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

Artículo 9.

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.
2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

Artículo 10.

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.
2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

Artículo 11. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el Comité de conformidad con el presente Protocolo.

Artículo 12. El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

Artículo 13. Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

Artículo 14. El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

Artículo 15.

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.
2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16.

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 17. No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

Artículo 18.

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario

General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 19.

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

Artículo 20. El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

Artículo 21.

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Adoptado por la Asamblea General el 15 de noviembre de 2000
mediante resolución A/RES/55/25
Ratificada por México el 4 de marzo del 2003

Preámbulo

Los Estados Parte en el presente Protocolo,

Declarando que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos,

Teniendo en cuenta que si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas,

Preocupados porque de no existir un instrumento de esa naturaleza las personas vulnerables a la trata no estarán suficientemente protegidas,

Recordando la resolución 53/111 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1998, en la que la Asamblea decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar la elaboración, entre otras cosas, de un instrumento internacional relativo a la trata de mujeres y de niños,

Convencidos de que para prevenir y combatir ese delito será útil complementar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con un instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,

Acuerdan lo siguiente:

I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

1. El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención.
2. Las disposiciones de la Convención se aplicarán *mutatis mutandis* al presente Protocolo, a menos que en él se disponga otra cosa.
3. Los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo se considerarán delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Artículo 2. Finalidad

Los fines del presente Protocolo son:

a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Artículo 3. Definiciones

Para los fines del presente Protocolo:

a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando

no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

Artículo 4. Ámbito de aplicación

A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos.

Artículo 5. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.
2. Cada Estado Parte adoptará asimismo, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
   a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
   b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y
   c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

II. Protección de las Víctimas de la Trata de Personas

Artículo 6. Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.
2. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:
   a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;

b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, sicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:
   a) Alojamiento adecuado;
   b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;
   c) Asistencia médica, sicológica y material; y
   d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.
4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.
5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.
6. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

Artículo 7. Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor

1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.
2. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.

Artículo 8. Repatriación de las víctimas de la trata de personas

1. El Estado Parte del que sea nacional una víctima de la trata de personas o en el que ésta tuviese derecho de residencia permanente en el momento de

su entrada en el territorio del Estado Parte receptor facilitará y aceptará, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de esa persona teniendo debidamente en cuenta su seguridad.

2. Cuando un Estado Parte disponga la repatriación de una víctima de la trata de personas a un Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor, velará por que dicha repatriación se realice teniendo debidamente en cuenta la seguridad de esa persona, así como el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona es una víctima de la trata, y preferentemente de forma voluntaria.
3. Cuando lo solicite un Estado Parte receptor, todo Estado Parte requerido verificará, sin demora indebida o injustificada, si la víctima de la trata de personas es uno de sus nacionales o tenía derecho de residencia permanente en su territorio en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor.
4. A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor convendrá en expedir, previa solicitud del Estado Parte receptor, los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él.
5. El presente artículo no afectará a los derechos reconocidos a las víctimas de la trata de personas con arreglo al derecho interno del Estado Parte receptor.
6. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier acuerdo o arreglo bilateral o multilateral aplicable que rija, total o parcialmente, la repatriación de las víctimas de la trata de personas.

III. Medidas de Prevención, Cooperación y Otras Medidas

Artículo 9. Prevención de la trata de personas

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:
   a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
   b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.
3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.
4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.
5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Artículo 10. Intercambio de información y capacitación

1. Las autoridades de los Estados Parte encargadas de hacer cumplir la ley, así como las autoridades de inmigración u otras autoridades competentes, cooperarán entre sí, según proceda, intercambiando información, de conformidad con su derecho interno, a fin de poder determinar:
   a) Si ciertas personas que cruzan o intentan cruzar una frontera internacional con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentos de viaje son autores o víctimas de la trata de personas;
   b) Los tipos de documento de viaje que ciertas personas han utilizado o intentado utilizar para cruzar una frontera internacional con fines de trata de personas; y
   c) Los medios y métodos utilizados por grupos delictivos organizados para los fines de la trata de personas, incluidos la captación y el transporte, las rutas y los vínculos entre personas y grupos involucrados en dicha trata, así como posibles medidas para detectarlos.
2. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación, según proceda. Ésta deberá centrarse en los métodos aplicados

para prevenir dicha trata, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.

3. El Estado Parte receptor de dicha información dará cumplimiento a toda solicitud del Estado Parte que la haya facilitado en el sentido de imponer restricciones a su utilización.

Artículo 11. Medidas fronterizas

1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas.
2. Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo.
3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar en el Estado receptor.
4. Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para prever sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 3 del presente artículo.
5. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al presente Protocolo.
6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos.

Artículo 12. Seguridad y control de los documentos

Cada Estado Parte adoptará, con los medios de que disponga, las medidas que se requieran para:

a) Garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita; y
b) Garantizar la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos.

Artículo 13. Legitimidad y validez de los documentos

Cuando lo solicite otro Estado Parte, cada Estado Parte verificará, de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas.

IV. Disposiciones Finales

Artículo 14. Cláusula de salvaguardia

1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de *non-refoulement* consagrado en dichos instrumentos.
2. Las medidas previstas en el presente Protocolo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para las personas por el hecho de ser víctimas de la trata de personas. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

Artículo 15. Solución de controversias

1. Los Estados Parte procurarán solucionar toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación del presente Protocolo mediante la negociación.
2. Toda controversia entre dos o más Estados Parte acerca de la interpretación o la aplicación del presente Protocolo que no pueda resolverse mediante la

negociación dentro de un plazo razonable deberá, a solicitud de uno de esos Estados Parte, someterse a arbitraje. Si, seis meses después de la fecha de la solicitud de arbitraje, esos Estados Parte no han podido ponerse de acuerdo sobre la organización del arbitraje, cualquiera de esos Estados Parte podrá remitir la controversia a la Corte Internacional de Justicia mediante solicitud conforme al Estatuto de la Corte.

3. Cada Estado Parte podrá, en el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o adhesión a él, declarar que no se considera vinculado por el párrafo 2 del presente artículo. Los demás Estados Parte no quedarán vinculados por el párrafo 2 del presente artículo respecto de todo Estado Parte que haya hecho esa reserva.
4. El Estado Parte que haya hecho una reserva de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo podrá en cualquier momento retirar esa reserva notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16. Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo (Italia) y después de esa fecha en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre de 2002.
2. El presente Protocolo también estará abierto a la firma de las organizaciones regionales de integración económica siempre que al menos uno de los Estados miembros de tales organizaciones haya firmado el presente Protocolo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.
3. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales de integración económica podrán depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación si por lo menos uno de sus Estados miembros ha procedido de igual manera.

   En ese instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, esas organizaciones declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.
4. El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados u organizaciones regionales de integración económica que cuenten por lo menos con un Estado miembro que sea Parte en el presente Protocolo. Los

instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. En el momento de su adhesión, las organizaciones regionales de integración económica declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

Artículo 17. Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, a condición de que no entre en vigor antes de la entrada en vigor de la Convención. A los efectos del presente párrafo, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de tal organización.
2. Para cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe el presente Protocolo o se adhiera a él después de haberse depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que ese Estado u organización haya depositado el instrumento pertinente o en la fecha de su entrada en vigor con arreglo al párrafo 1 del presente artículo, cualquiera que sea la última fecha.

Artículo 18. Enmienda

1. Cuando hayan transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del presente Protocolo, los Estados Parte en el Protocolo podrán proponer enmiendas por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien a continuación comunicará toda enmienda propuesta a los Estados Parte y a la Conferencia de las Partes en la Convención para que la examinen y decidan al respecto. Los Estados Parte en el presente Protocolo reunidos en la Conferencia de las Partes harán todo lo posible por lograr un consenso sobre cada enmienda. Si se han agotado todas las posibilidades de lograr un consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la aprobación de la enmienda exigirá, en última instancia, una mayoría de dos tercios de los Estados Parte en el presente Protocolo presentes y votantes en la sesión de la Conferencia de las Partes.
2. Las organizaciones regionales de integración económica, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con arreglo al presente artículo

con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Protocolo. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y viceversa.

3. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte.
4. Toda enmienda refrendada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor respecto de un Estado Parte noventa días después de la fecha en que éste deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de esa enmienda.
5. Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante para los Estados Parte que hayan expresado su consentimiento al respecto. Los demás Estados Parte quedarán sujetos a las disposiciones del presente Protocolo, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado.

Artículo 19. Denuncia

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Protocolo mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.
2. Las organizaciones regionales de integración económica dejarán de ser Partes en el presente Protocolo cuando lo hayan denunciado todos sus Estados miembros.

Artículo 20. Depositario e idiomas

1. El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Protocolo.
2. El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Protocolo.

Sistema Interamericano

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer

Suscrita en la Séptima Conferencia Internacional Americana
Montevideo, Uruguay, Diciembre 3-26, 1933
Ratificada por México el 27 de enero de 1936

Los gobiernos representados en la Séptima Conferencia Internacional Americana:

Deseosos de concertar un convenio acerca de la Nacionalidad de la Mujer, han nombrado los siguientes Plenipotenciarios:

Quienes, después de haber exhibido sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, han convenido en lo siguiente:

Artículo 1. No se hará distinción alguna, basada en sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica.

Artículo 2. La presente Convención será ratificada por las Altas Partes contratantes, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay queda encargado de enviar copias certificadas auténticas a los gobiernos para el referido fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en os archivos de la Unión Panamericana, en Washington, que notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Artículo 3. La presente Convención entrará en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus respectivas ratificaciones.

Artículo 4. La presente Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada mediante aviso anticipado de un año a la Unión Panamericana, que la transmitirá a los demás Gobiernos signatarios. Transcurrido este plazo, la convención cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para las demás Altas Partes.

Artículo 5. La presente Convención quedará abierta a la adhesión y accesión de os Estados no signatarios. Los instrumentos correspondientes serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana, que los comunicará a las otras Altas Partes Contratantes.

En fé de lo cual, los Plenipotenciarios que a continuación se indican, firman y sellan la presente Convención en español, inglés, portugués y francés, en la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, este vigésimo sexto día del mes de diciembre del año de mil novecientos treinta y tres.

Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer

Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana
Bogotá, Colombia, Marzo 30 - Mayo 2, 1948
Ratificada por México el 11 de agosto de 1954

Los Gobiernos representados en la Novena Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

Que la mayoría de las Repúblicas Americanas, inspirada en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos civiles a la mujer;

Que ha sido una aspiración de la comunidad americana equiparar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos civiles;

Que la Resolución XXIII de la VIII Conferencia Internacional Americana expresamente declara:

Que la mujer tiene derecho a la igualdad con el hombre en el orden civil;

Que la Mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre;

Que el principio de la igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres está contenido en la Carta de las Naciones Unidas;

Han resuelto autorizar a sus respectivos Representantes, cuyos Plenos Poderes han sido encontrados en buena y debida forma, para suscribir los siguientes artículos:

Artículo 1. Los Estados Americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles de que goza el hombre.

Artículo 2. La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Americanos y será ratificada de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El instrumento original, cuyos textos en español, inglés, portugués y francés son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copias certificadas a los Gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y ésta notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios. Tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer

Suscrita en la Novena Conferencia Internacional Americana
Bogotá, Colombia, Marzo 30 - Mayo 2, 1948
Adhesión de México el 24 de marzo de 1981

Los Gobiernos representados en la Novena Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

Que la mayoría de las Repúblicas Americanas, inspirada en elevados principios de justicia, ha concedido los derechos políticos a la mujer;

Que ha sido una aspiración de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos;

Que la Resolución XX de la Octava Conferencia Internacional Americana expresamente declara:

"Que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre";

Que la mujer de América, mucho antes de reclamar sus derechos, ha sabido cumplir noblemente todas sus responsabilidades como compañera del hombre;

Que el principio de igualdad de los derechos humanos de hombres y mujeres está contenido en la Carta de las Naciones Unidas;

Han resuelto:

Autorizar a sus respectivos Representantes, cuyos Plenos Poderes han sido encontrados en buena y debida forma, para suscribir los siguientes artículos:

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

Artículo 2. La presente Convención queda abierta a la firma de los Estados Americanos y será ratificada de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copias certificadas a los Gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y ésta notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios. Tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos
Adhesión de México el 24 de marzo de 1981

Preámbulo,

Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional;

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y Considerando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia,

Han convenido en lo siguiente:

Parte I - Deberes de los Estados y Derechos Protegidos

Capítulo I - Enumeración de Deberes

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Capítulo II - Deberes Civiles y Políticos

Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.

5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

Artículo 6. Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluido.
3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:
   a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse

bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

b) el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;

c) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y

d) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente

e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 10. Derecho a Indemnización

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.
4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por

escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
   a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
   b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentada y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Artículo 15. Derecho de Reunión

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias

en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Artículo 17. Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.
5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Artículo 18. Derecho al Nombre

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

Artículo 19. Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo, ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.
6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
   a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
   b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
   c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

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

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
   a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

CAPÍTULO III - DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

CAPÍTULO IV - SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos,

de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

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

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Artículo 31. Reconocimiento de Otros Derechos

Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77.

Capítulo V - Deberes De Las Personas

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.
2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Parte II - Medios de la Protección

Capítulo VI - De los Órganos Competentes

Artículo 33. Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

Capítulo VII - La Comisión Interamericana De Los Derechos Humanos

Sección 1. Organización

Artículo 34. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de Derechos Humanos.

Artículo 35. La Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 36.

1. Los Miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.
2. Cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Artículo 37.

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y sólo podrán ser reelegidos una vez, pero el mandato de tres de los miembros designados en la primera elección expirará al cabo de dos años. Inmediatamente después de dicha elección se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres miembros.
2. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado.

Artículo 38. Las vacantes que ocurrieren en la Comisión, que no se deban a expiración normal del mandato, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización de acuerdo con lo que disponga el Estatuto de la Comisión.

Artículo 39. La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento.

Artículo 40. Los servicios de Secretaría de la Comisión deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión.

Sección 2. Funciones

Artículo 41. La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 42. Los Estados Partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

Artículo 43. Los Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

Sección 3. Competencia

Artículo 44. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Artículo 45.

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.
2. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación contra un Estado parte que no haya hecho tal declaración.
3. Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, por un período determinado o para casos específicos.
4. Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización.

Artículo 46.

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
   a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
   b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
   c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
   d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.
2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:
   a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;

b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Artículo 47. La Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:

a) falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;
b) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;
c) resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y
d) sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

Sección 4. Procedimiento

Artículo 48.

1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:
   a) si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;
   b) recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente;
   c) podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevivientes;
   d) si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;

e) podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;
f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

Artículo 49. Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible.

Artículo 50.

1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.
2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.
3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Artículo 51.

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos

de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.
3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

Capítulo VIII - La Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Sección 1. Organización

Artículo 52.

1. La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.
2. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad.

Artículo 53.

1. Los jueces de la Corte serán elegidos, en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados Partes en la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados.
2. Cada uno de los Estados Partes puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Artículo 54.

1. Los jueces de la Corte serán elegidos para un período de seis años y sólo podrán ser reelegidos una vez. El mandato de tres de los jueces designados en la primera elección, expirará al cabo de tres años. Inmediatamente después

de dicha elección, se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres jueces.

2. El juez elegido para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completará el período de éste.
3. Los jueces permanecerán en funciones hasta el término de su mandato. Sin embargo, seguirán conociendo de los casos a que ya se hubieran abocado y que se encuentren en estado de sentencia, a cuyos efectos no serán sustituidos por los nuevos jueces elegidos.

Artículo 55.

1. El juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte, conservará su derecho a conocer del mismo.
2. Si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, otro Estado parte en el caso podrá designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez *ad hoc*.
3. Si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados Partes, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad hoc*.
4. El juez *ad hoc* debe reunir las calidades señaladas en el artículo 52.
5. Si varios Estados Partes en la Convención tuvieren un mismo interés en el caso, se considerarán como una sola parte para los fines de las disposiciones precedentes. En caso de duda, la Corte decidirá.

Artículo 56. El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces.

Artículo 57. La Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte.

Artículo 58.

1. La Corte tendrá su sede en el lugar que determinen, en la Asamblea General de la Organización, los Estados Partes en la Convención, pero podrá celebrar reuniones en el territorio de cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo. Los Estados Partes en la Convención pueden, en la Asamblea General por dos tercios de sus votos, cambiar la sede de la Corte.
2. La Corte designará a su Secretario.
3. El Secretario residirá en la sede de la Corte y deberá asistir a las reuniones que ella celebre fuera de la misma.

Artículo 59. La Secretaría de la Corte será establecida por ésta y funcionará bajo la dirección del Secretario de la Corte, de acuerdo con las normas administrativas de la Secretaría General de la Organización en todo lo que no sea incompatible con la independencia de la Corte. Sus funcionarios serán nombrados por el Secretario General de la Organización, en consulta con el Secretario de la Corte.

Artículo 60. La Corte preparará su Estatuto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su Reglamento.

Sección 2. Competencia y Funciones

Artículo 61.

1. Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.
2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.

Artículo 62.

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.
2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.
3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Artículo 63.

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en

el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Artículo 64.

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.
2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Artículo 65. La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

Sección 3. Procedimiento

Artículo 66.

1. El fallo de la Corte será motivado.
2. Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

Artículo 67. El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Artículo 68.

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.
2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Artículo 69. El fallo de la Corte será notificado a las partes en el caso y transmitido a los Estados partes en la Convención.

CAPÍTULO IX - DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 70.

1. Los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión gozan, desde el momento de su elección y mientras dure su mandato, de las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos por el derecho internacional. Durante el ejercicio de sus cargos gozan, además, de los privilegios diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones.
2. No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los jueces de la Corte ni a los miembros de la Comisión por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 71. Son incompatibles los cargos de juez de la Corte o miembros de la Comisión con otras actividades que pudieren afectar su independencia o imparcialidad conforme a lo que se determine en los respectivos Estatutos.

Artículo 72. Los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión percibirán emolumentos y gastos de viaje en la forma y condiciones que determinen sus Estatutos, teniendo en cuenta la importancia e independencia de sus funciones. Tales emolumentos y gastos de viaje será fijados en el programa-presupuesto de la Organización de los Estados Americanos, el que debe incluir, además, los gastos de la Corte y de su Secretaría. A estos efectos, la Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducirle modificaciones.

Artículo 73. Solamente a solicitud de la Comisión o de la Corte, según el caso, corresponde a la Asamblea General de la Organización resolver sobre las sanciones

aplicables a los miembros de la Comisión o jueces de la Corte que hubiesen incurrido en las causales previstas en los respectivos Estatutos. Para dictar una resolución se requerirá una mayoría de los dos tercios de los votos de los Estados miembros de la Organización en el caso de los miembros de la Comisión y, además, de los dos tercios de los votos de los Estados Partes en la Convención, si se tratare de jueces de la Corte.

Parte III - Disposiciones Generales y Transitorias

Capítulo X - Firma, Ratificación, Reserva, Enmienda, Protocolo y Denuncia

Artículo 74.

1. Esta Convención queda abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.
2. La ratificación de esta Convención o la adhesión a la misma se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor. Respecto a todo otro Estado que la ratifique o adhiera a ella ulteriormente, la Convención entrará en vigor en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión.
3. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor de la Convención.

Artículo 75. Esta Convención sólo puede ser objeto de reservas conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969.

Artículo 76.

1. Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes en esta Convención. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán

Artículo 77.

1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.
2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo.

Artículo 78.

1. Los Estados Partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras partes.
2. Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto.

Capítulo XI - Disposiciones Transitorias

Sección 1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Artículo 79. Al entrar en vigor esta Convención, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado Miembro de la Organización que presente, dentro de un plazo de noventa días, sus candidatos para miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de los candidatos presentados y la comunicará a los Estados miembros de la Organización al menos treinta días antes de la próxima Asamblea General.

Artículo 80. La elección de miembros de la Comisión se hará de entre los candidatos que figuren en la lista a que se refiere el artículo 79, por votación secreta de la Asamblea General y se declararán elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados miembros. Si para elegir a todos los miembros de la Comisión resultare necesario efectuar varias votaciones, se eliminará sucesivamente, en la forma que determine la Asamblea General, a los candidatos que reciban menor número de votos.

Sección 2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Artículo 81. Al entrar en vigor esta Convención, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado parte que presente, dentro de un plazo de noventa días, sus candidatos para jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de los candidatos presentados y la comunicará a los Estados Partes por lo menos treinta días antes de la próxima Asamblea General.

Artículo 82. La elección de jueces de la Corte se hará de entre los candidatos que figuren en la lista a que se refiere el artículo 81, por votación secreta de los Estados Partes en la Asamblea General y se declararán elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes. Si para elegir a todos los jueces de la Corte resultare necesario efectuar varias votaciones, se eliminarán sucesivamente, en la forma que determinen los Estados Partes, a los candidatos que reciban menor número de votos.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General
Ratificado por México el 16 de abril de 1996

Preámbulo,

Los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica",

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;

Reconociendo los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales;

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales,

tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades,

Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador":

Artículo 1. Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2. Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3. Obligación de no Discriminación

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4. No Admisión de Restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5. Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6. Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a) una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
b) el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c) el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
d) la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
e) la seguridad e higiene en el trabajo;
f) la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;
g) la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
h) el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8. Derechos Sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:
   a) el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;
   b) el derecho a la huelga.
2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10. Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
   a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
   b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
   c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
   d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
   e) la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
   f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 12. Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes secomprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 13. Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
   a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
   b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
   c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
   d) se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
   e) se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.
5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.

Artículo 14. Derecho a los Beneficios de la Cultura

1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:
   a) participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
   b) gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
   c) beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

Artículo 15. Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

a) conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;
b) garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;
c) adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;
d) ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16. Derecho de la Niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Artículo 17. Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18. Protección de los Minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a) ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
b) proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;
c) incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
d) estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

Artículo 19. Medios de Protección

1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.
2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.
4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades.
5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la

Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.

6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.
8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Artículo 20. Reservas

Los Estados partes podrán formular reservas sobre una o más disposiciones específicas del presente Protocolo al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo.

Artículo 21. Firma, Ratificación o Adhesión. Entrada en Vigor

1. El presente Protocolo queda abierto a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. La ratificación de este Protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
3. El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.
4. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor del Protocolo.

Artículo 22. Incorporación de otros Derechos y Ampliación de los Reconocidos

1. Cualquier Estado parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrán someter a la consideración de los Estados partes, reunidos con ocasión de la Asamblea General, propuestas de enmienda con el fin de incluir el reconocimiento de otros derechos y libertades, o bien otras destinadas a extender o ampliar los derechos y libertades reconocidos en este Protocolo.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados partes en este Protocolo. En cuanto al resto de los Estados partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará"

Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General
Ratificada por México el 12 de noviembre de 1998

Los Estados Partes de la presente Convención,

Reconociendo que el respeto irrestricto a los derechos humanos ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmado en otros instrumentos internacionales y regionales;

Afirmando que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades;

Preocupados porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres;

Recordando la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigésimo quinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, y afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases;

Convencidos de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida, y

Convencidos de que la adopción de una convención para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, constituye una positiva contribución para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas,

Han convenido en lo siguiente:

Capítulo I. Definición y Ámbito de Aplicación

Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Capítulo II. Derechos Protegidos

Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

a) el derecho a que se respete su vida;
b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
d) el derecho a no ser sometida a torturas;
e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
f) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
h) el derecho a libertad de asociación;
i) el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5. Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 6. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:
a) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
b) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Capítulo III. Deberes de los Estados

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:
a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
f) establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:

a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
e) fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

f) ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
g) alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
h) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
i) promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

Artículo 9. Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

Capítulo IV. Mecanismos Interamericanos de Protección

Artículo 10. Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

Artículo 11. Los Estados Partes en esta Convención y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención.

Artículo 12. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede

presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Capítulo V. Disposiciones Generales

Artículo 13. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la legislación interna de los Estados Partes que prevea iguales o mayores protecciones y garantías de los derechos de la mujer y salvaguardias adecuadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Artículo 14. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a otras convenciones internacionales sobre la materia que prevean iguales o mayores protecciones relacionadas con este tema.

Artículo 15. La presente Convención está abierta a la firma de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 16. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 17. La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 18. Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que:

a) no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención;
b) no sean de carácter general y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo 19. Cualquier Estado Parte puede someter a la Asamblea General, por conducto de la Comisión Interamericana de Mujeres, una propuesta de enmienda a esta Convención.

Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que dos tercios de los Estados Partes hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 20. Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de ellas.

Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibidas.

Artículo 21. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 22. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos de la entrada en vigor de la Convención.

Artículo 23. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos presentará un informe anual a los Estados miembros de la Organización sobre el estado de esta Convención, inclusive sobre las firmas, depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión o declaraciones, así como las reservas que hubieren presentado los Estados Partes y, en su caso, el informe sobre las mismas.

Artículo 24. La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla mediante el depósito de un instrumento con ese fin en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Un año después a partir de la fecha del depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados Partes.

Artículo 25. El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia certificada de su texto para su registro y publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Convenio, que se llamará Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará".

HECHA EN LA CIUDAD DE BÉLEM DO PARÁ, BRASIL, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

Adoptada en Ciudad de Guatemala, Guatemala el 7 de junio de 1999, en el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General
Ratificada por México el 25 de enero de 2001

Los Estado Parte en la Presente Convención,

Reafirmando que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanan de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano;

Considerando que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en su artículo 3, inciso j) establece como principio que "la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera";

Preocupados por la discriminación de que son objeto las personas en razón de su discapacidad;

Teniendo presente el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (AG.26/2856, del 20 de diciembre de 1971); la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas (Resolución Nº 3447 del 9 de diciembre de 1975); el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 37/52, del 3 de diciembre de 1982); el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988); los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental (AG.46/119, del 17 de diciembre de 1991); la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (AG/RES. 1249 (XXIII-O/93)); las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (AG.48/96, del 20 de diciembre de 1993); la Declaración de Managua, de diciembre de 1993; la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93); la Resolución sobre la Situación de

los Discapacitados en el Continente Americano (AG/RES. 1356 (XXV-O/95)); y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano (resolución AG/RES. 1369 (XXVI-O/96); y

Comprometidos a eliminar la discriminación, en todas sus formas y manifestaciones, contra las personas con discapacidad,

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1. Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

1. Discapacidad
   El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.
2. Discriminación contra las personas con discapacidad
   a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.
   b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

Artículo 2. Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

Artículo 3. Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las

personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;

c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y

d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

a) La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;

b) La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y

c) La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

Artículo 4. Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.
2. Colaborar de manera efectiva en:

a) la investigación científica y tecnológica relacionada con la prevención de las discapacidades, el tratamiento, la rehabilitación e integración a la sociedad de las personas con discapacidad; y

b) el desarrollo de medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad.

Artículo 5.

1. Los Estados parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.
2. Los Estados parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.

Artículo 6.

1. Para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en la presente Convención se establecerá un Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, integrado por un representante designado por cada Estado parte.
2. El Comité celebrará su primera reunión dentro de los 90 días siguientes al depósito del décimo primer instrumento de ratificación. Esta reunión será convocada por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y la misma se celebrará en su sede, a menos que un Estado parte ofrezca la sede.
3. Los Estados parte se comprometen en la primera reunión a presentar un informe al Secretario General de la Organización para que lo transmita al Comité para ser analizado y estudiado. En lo sucesivo, los informes se presentarán cada cuatro años.
4. Los informes preparados en virtud del párrafo anterior deberán incluir las medidas que los Estados miembros hayan adoptado en la aplicación de esta Convención y cualquier progreso que hayan realizado los Estados parte en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Los informes también contendrán cualquier circunstancia o dificultad que afecte el grado de cumplimiento derivado de la presente Convención.

5. El Comité será el foro para examinar el progreso registrado en la aplicación de la Convención e intercambiar experiencias entre los Estados parte. Los informes que elabore el Comité recogerán el debate e incluirán información sobre las medidas que los Estados parte hayan adoptado en aplicación de esta Convención, los progresos que hayan realizado en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, las circunstancias o dificultades que hayan tenido con la implementación de la Convención, así como las conclusiones, observaciones y sugerencias generales del Comité para el cumplimiento progresivo de la misma.
6. El Comité elaborará su reglamento interno y lo aprobará por mayoría absoluta.
7. El Secretario General brindará al Comité el apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 7. No se interpretará que disposición alguna de la presente Convención restrinja o permita que los Estados parte limiten el disfrute de los derechos de las personas con discapacidad reconocidos por el derecho internacional consuetudinario o los instrumentos internacionales por los cuales un Estado parte está obligado.

Artículo 8.

1. La presente Convención estará abierta a todos los Estados miembros para su firma, en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 8 de junio de 1999 y, a partir de esa fecha, permanecerá abierta a la firma de todos los Estados en la sede de la Organización de los Estados Americanos hasta su entrada en vigor.
2. La presente Convención está sujeta a ratificación.
3. La presente Convención entrará en vigor para los Estados ratificantes el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación de un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 9. Después de su entrada en vigor, la presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados que no la hayan firmado.

Artículo 10.

1. Los instrumentos de ratificación y adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
2. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de que se haya depositado el sexto instrumento de ratificación, 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.

Artículo 11.

1. Cualquier Estado parte podrá formular propuestas de enmienda a esta Convención. Dichas propuestas serán presentadas a la Secretaría General de la OEA para su distribución a los Estados parte.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que dos tercios de los Estados parte hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. En cuanto al resto de los Estados parte, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 12. Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención al momento de ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo 13. La presente Convención permanecerá en vigor indefinidamente, pero cualquiera de los Estados parte podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año, contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, y permanecerá en vigor para los demás Estados parte. Dicha denuncia no eximirá al Estado parte de las obligaciones que le impone la presente Convención con respecto a toda acción u omisión ocurrida antes de la fecha en que haya surtido efecto la denuncia.

Artículo 14.

1. El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia auténtica de su texto, para su registro y publicación, a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.
2. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de dicha Organización y a los Estados que se hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las reservas que hubiesen.

APARTADO III

CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONALDEL TRABAJO (OIT)

Convenio 3 Relativo al Empleo de las Mujeres antes y despúes del Parto

Adoptado el 28 de noviembre de 1919
(Este Convenio ha sido revisado en 1952 por el Convenio núm. 103)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Washington por el Gobierno de los Estados Unidos de América el 29 de octubre de 1919;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al empleo de las mujeres, antes y después del parto, con inclusión de la cuestión de las indemnizaciones de maternidad, cuestión que está comprendida en el tercer punto del orden del día de la reunión de la Conferencia celebrada en Washington, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919, y que será sometido a la ratificación de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:

Artículo 1.

1. A los efectos del presente Convenio, se consideran empresas industriales, principalmente:
   a) las minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase;
   b) las industrias en las cuales se manufacturen, modifiquen, limpien, reparen, adornen, terminen o preparen productos para la venta, o en las cuales las materias sufran una transformación, comprendidas la construcción de buques, las industrias de demolición y la producción, transformación y transmisión de electricidad o de cualquier clase de fuerza motriz;
   c) la construcción, reconstrucción, conservación, reparación, modificación, o demolición de edificios y construcciones de todas clases, los ferrocarriles, tranvías, puertos, muelles, canales, instalaciones para la navegación interior, caminos, túneles, puentes, viaductos, cloacas colectoras, cloacas ordinarias, pozos, instalaciones telegráficas o telefónicas, instalaciones eléctricas, fábricas de gas, distribución de agua u otros trabajos de construcción, así como las obras de preparación y cimentación que preceden a los trabajos antes mencionados;

d) el transporte de personas o mercancías por carretera, ferrocarril o vía de agua, marítima o interior, comprendida la manipulación de mercancías en los muelles, embarcaderos y almacenes, con excepción del transporte a mano.

2. A los efectos del presente Convenio, se considera como empresa comercial todo lugar dedicado a la venta de mercancías o a cualquier operación comercial.
3. La autoridad competente determinará, en cada país, la línea de demarcación entre la industria y el comercio, por una parte, y la agricultura, por otra.

Artículo 2. A los efectos del presente Convenio, el término mujer comprende a toda persona del sexo femenino, cualquiera que sea su edad o nacionalidad, casada o no, y el término hijo comprende a todo hijo, legítimo o no.

Artículo 3. En todas las empresas industriales o comerciales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de las empresas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la mujer:

a) no estará autorizada para trabajar durante un período de seis semanas después del parto;
b) tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare que el parto sobrevendrá probablemente en un término de seis semanas;
c) recibirá, durante todo el período en que permanezca ausente en virtud de los apartados a) y b), prestaciones suficientes para su manutención y la del hijo en buenas condiciones de higiene; dichas prestaciones, cuyo importe exacto será fijado por la autoridad competente en cada país, serán satisfechas por el Tesoro público o se pagarán por un sistema de seguro. La mujer tendrá además derecho a la asistencia gratuita de un médico o de una comadrona. El error del médico o de la comadrona en el cálculo de la fecha del parto no podrá impedir que la mujer reciba las prestaciones a que tiene derecho, desde la fecha del certificado médico hasta la fecha en que sobrevenga el parto;
d) tendrá derecho en todo caso, si amamanta a su hijo, a dos descansos de media hora para permitir la lactancia.

Artículo 4. Cuando una mujer esté ausente de su trabajo en virtud de los apartados a) o b) del artículo 3 de este Convenio, o cuando permanezca ausente de su trabajo por un período mayor a consecuencia de una enfermedad, que de acuerdo con un certificado médico esté motivada por el embarazo o el parto, será ilegal que hasta

que su ausencia haya excedido de un período máximo fijado por la autoridad competente de cada país, su empleador le comunique su despido durante dicha ausencia o se lo comunique de suerte que el plazo estipulado en el aviso expire durante la mencionada ausencia.

Artículo 5. Las ratificaciones formales del presente Convenio, de acuerdo con las condiciones establecidas por la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 6.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicarlo en aquellas de sus colonias o posesiones o en aquellos de sus protectorados que no se gobiernen plenamente por sí mismos, a reserva de:
   a) que las condiciones locales imposibiliten la aplicación de las disposiciones del Convenio;
   b) que puedan introducirse en el Convenio las modificaciones necesarias para su adaptación a las condiciones locales.
2. Cada Miembro deberá notificar a la Oficina Internacional del Trabajo su decisión en lo que concierne a cada una de sus colonias o posesiones o a cada uno de sus protectorados que no se gobiernen plenamente por sí mismos.

Artículo 7. Tan pronto como las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo hayan sido registradas en la Oficina Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 8. Este Convenio entrará en vigor en la fecha en que el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo haya efectuado dicha notificación, y sólo obligará a los Miembros que hayan registrado su ratificación en la Oficina Internacional del Trabajo. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cualquier otro Miembro, en la fecha en que haya sido registrada su ratificación en la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 9. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicar sus disposiciones a más tardar el 1 de julio de 1922, y a tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de dichas disposiciones.

Artículo 10.

Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado en la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11.

Por los menos una vez cada diez años, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión o modificación del mismo.

Artículo 12.

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Convenio 45 Relativo al Empleo de las Mujeres en los Trabajos Subterráneos de Toda Clase de Minas

Adoptado el 21 de junio de 1935
Ratificado por México el 21 de febrero de 1938

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 junio 1935 en su decimonovena reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, cuestión que constituye el segundo punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

Adopta, con fecha veintiuno de junio de mil novecientos treinta y cinco, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935:

Artículo 1. A los efectos del presente Convenio, el término mina comprende cualquier empresa, pública o privada, dedicada a la extracción de sustancias situadas bajo la superficie de la tierra.

Artículo 2. En los trabajos subterráneos de las minas no podrá estar empleada ninguna persona de sexo femenino, sea cual fuere su edad.

Artículo 3. La legislación nacional podrá exceptuar de esta prohibición:

a) a las mujeres que ocupen un cargo de dirección y no realicen un trabajo manual;
b) a las mujeres empleadas en servicios de sanidad y en servicios sociales;
c) a las mujeres que, durante sus estudios, realicen prácticas en la parte subterránea de una mina, a los efectos de la formación profesional;
d) a cualquier otra mujer que ocasionalmente tenga que bajar a la parte subterránea de una mina, en el ejercicio de una profesión que no sea de carácter manual.

Artículo 4. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 5.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 6. Tan pronto como se hayan registrado las ratificaciones de dos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina notificará el hecho a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. Igualmente les notificará el registro de las ratificaciones que le comuniquen posteriormente los demás Miembros de la Organización.

Artículo 7.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 8. A la expiración de cada período de diez años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

Artículo 9.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 7, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 10. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Protocolo 89 Relativo al Convenio Relativo al Trabajo Nocturno de las Mujeres Empleadas en la Industria (Revisado En 1948)

Adoptado el 26 de junio de 1990

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 de junio de 1990, en su septuagésima séptima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre el trabajo nocturno, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un protocolo, relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (en adelante denominado "el Convenio"), adopta, con fecha veintiséis de junio de mil novecientos noventa, el siguiente Protocolo, que podrá ser citado como el Protocolo de 1990 relativo al Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948:

Artículo 1.

1.

1) La legislación nacional, adoptada previa consulta con la organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, podrá prever que se introduzcan modificaciones en la duración del periodo "noche", definido en el artículo 2 del Convenio, y excepciones a la prohibición del trabajo nocturno prevista en el artículo 3 del mismo por decisión de la autoridad competente .

a) en una rama de actividad o profesión determinada, a condición de que las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores interesados hayan llegado a un acuerdo o expresado su acuerdo;

b) en uno o varios establecimientos determinados que no estén cubiertos por una decisión adoptada con arreglo al apartado a), a condición de que:

i) se haya llegado a un acuerdo entre el empleador y los representantes de los trabajadores en el establecimiento o la empresa de que se trata;

ii) se haya consultado a las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores en la rama de actividad o profesión de que se trata o a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores;

c) en un establecimiento determinado que no esté cubierto por una decisión adoptada con arreglo al apartado a), y en que no se haya logrado un acuerdo de conformidad con el inciso i), precedente, a condición de que:
   i) se haya consultado a los representantes de los trabajadores del establecimiento o de la empresa así como a las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores en la rama de actividad o profesión de que se trata o a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores;
   ii) la autoridad competente haya comprobado que en el establecimiento existen salvaguardias adecuadas en lo que se refiere a la seguridad y la salud en el trabajo, los servicios sociales y la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras;
   iii) la decisión de la autoridad competente se aplique durante un período determinado y que podrá ser renovado según el procedimiento previsto en los incisos i) y ii) del presente apartado.

2) A los efectos de este párrafo, la expresión "representantes de los trabajadores" designa a las personas reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacional, según el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

2. La legislación nacional a que se refiere el párrafo 1 deberá determinar las circunstancias en que se podrán permitir tales modificaciones y excepciones, y las condiciones a que deberán estar supeditadas.

Artículo 2.

1. Deberá estar prohibido aplicar a las trabajadores las modificaciones y excepciones autorizadas de conformidad con el artículo 1 precedente durante un período antes y después del parto. Este período será por lo menos de dieciséis semanas, de las que al menos ocho, antes de la fecha presunta del parto. La legislación nacional podrá permitir que sea levantada dicha prohibición si la trabajadora lo solicita expresamente, y a condición de que no exista peligro para su salud, ni para la de su hijo.
2. Previa presentación de un certificado médico que demuestre la necesidad para la salud de la madre y del hijo, la prohibición estipulada en el párrafo 1 de este artículo también deberá aplicarse a otros períodos que transcurran: a) durante el embarazo; o b) durante un lapso determinado que prolongue el período posterior al parto, establecido de conformidad con el párrafo 1 de este artículo.

3. Durante los períodos mencionados en los párrafos 1 y 2 de este artículo:
   a) no se deberá despedir ni comunicar del despido a una trabajadora, salvo por causas justificadas no vinculadas al embarazo o al parto;
   b) los ingresos de la trabajadora deberán mantenerse a un nivel suficiente para garantizar el sustento de la mujer y de su hijo en condiciones de vida adecuadas. El mantenimiento de estos ingresos podrá asegurarse por la asignación a un trabajo diurno, la prórroga de la licencia de maternidad, el suministro de prestaciones de seguridad social , por cualquier otra medida apropiada, o merced a una combinación de estas medidas.
4. Las disposiciones de los párrafos 1, 2 y 3 de este artículo no deberán tener por efecto reducir la protección y las prestaciones relativas a la licencia por maternidad.

Artículo 3. La información sobre las modificaciones y excepciones introducidas de conformidad con este Protocolo deberá figurar en las memorias relativas a la aplicación del Convenio, presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 4.

1. Todo Miembro podrá ratificar este Protocolo al mismo tiempo que ratifica el Convenio o en cualquier momento después de la ratificación del mismo, notificando la ratificación formal del Protocolo al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo para su registro. Esta ratificación tendrá efecto doce meses después de la fecha en la que haya sido registrada por el Director General. Desde dicho momento, el Convenio será obligatorio para el Miembro interesado con la adición de los artículos 1 a 3 de este Protocolo.
2. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones de este Protocolo le comuniquen las partes en el Convenio.
3. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones que haya registrado de acuerdo con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo.

Artículo 5.

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Protocolo son igualmente auténticas.

Convenio 100 Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor

Adoptado el 29 de junio de 1951
Ratificado por México el 23 de agosto de 1952

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 6 junio 1951 en su trigésima cuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, cuestión que está comprendida en el séptimo punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veintinueve de junio de mil novecientos cincuenta y uno, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951:

Artículo 1. A los efectos del presente Convenio:

a) el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último;
b) la expresión igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.

Artículo 2.

1. Todo Miembro deberá, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

2. Este principio se deberá aplicar sea por medio de:
   a) la legislación nacional;
   b) cualquier sistema para la fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación;
   c) contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o
   d) la acción conjunta de estos diversos medios.

Artículo 3.

1. Se deberán adoptar medidas para promover la evaluación objetiva del empleo, tomando como base los trabajos que éste entrañe, cuando la índole de dichas medidas facilite la aplicación del presente Convenio.
2. Los métodos que se adopten para esta evaluación podrán ser decididos por las autoridades competentes en lo que concierne a la fijación de las tasas de remuneración, o cuando dichas tasas se fijen por contratos colectivos, por las partes contratantes.
3. Las diferencias entre las tasas de remuneración que correspondan, independientemente del sexo, a diferencias que resulten de dicha evaluación objetiva de los trabajos que han de efectuarse, no deberán considerarse contrarias al principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Artículo 4. Todo Miembro deberá colaborar con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, en la forma que estime más conveniente, a fin de aplicar las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 5. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 6.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 7.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:
   a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
   b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
   c) los territorios respecto de los cuales sea inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales sea inaplicable;
   d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.
4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 9, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 8.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modi ficación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 9, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 9.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 10.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 11. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 12. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre

la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 13.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 9, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 14. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Convenio 102 Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social

Adoptado el 8 de junio de 1952
Ratificado por México el 12 de octubre de 1961

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 junio 1952 en su trigésima quinta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la norma mínima de seguridad social, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952:

Parte I. Disposiciones Generales

Artículo 1.

1. A los efectos del presente Convenio:
   a) el término prescrito significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma;
   b) el término residencia significa la residencia habitual en el territorio del Miembro, y el término residente designa la persona que reside habitualmente en el territorio del Miembro;
   c) la expresión la cónyuge designa la cónyuge que está a cargo de su marido;
   d) el término viuda designa la cónyuge que estaba a cargo de su marido en el momento de su fallecimiento;
   e) el término hijo designa un hijo en la edad de asistencia obligatoria a la escuela o el que tiene menos de quince años, según pueda ser prescrito;
   f) la expresión período de calificación significa un período de cotización, un período de empleo, un período de residencia o cualquier combinación de los mismos, según pueda ser prescrito.
2. A los efectos de los artículos 10, 34 y 49, el término prestaciones significa sea prestaciones directas en forma de asistencia o prestaciones indirectas consistentes en un reembolso de los gastos hechos por la persona interesada.

Artículo 2. Todo Miembro para el cual esté en vigor este Convenio deberá:

a) aplicar:
   i) la parte I;
   ii) tres, por lo menos, de las partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, que comprendan, por lo menos, una de las partes IV, V, VI, IX y X;
   iii) las disposiciones correspondientes de las partes XI, XII, y XIII;
   iv)la parte XIV; y
b) especificar en la ratificación cuáles son, de las partes II a X, aquellas respecto de las cuales acepta las obligaciones del Convenio.

Artículo 3.

1. Todo Miembro cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados podrá acogerse, mediante una declaración anexa a su ratificación -- si las autoridades competentes lo desean, y durante todo el tiempo que lo consideren necesario --, a las excepciones temporales que figuran en los artículos siguientes: 9, d); 12, 2; 15, d); 18, 2; 21, c); 27, d); 33, b) ; 34, 3; 41, d); 48, c); 55, d), y 61, d).
2. Todo Miembro que haya formulado una declaración de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo deberá incluir, en la memoria anual sobre la aplicación del Convenio que habrá de presentar, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una declaración con respecto a cada una de las excepciones a que se haya acogido, en la cual exponga:
   a) las razones por las cuales continúa acogiéndose a dicha excepción; o
   b) que renuncia, a partir de una fecha determinada, a acogerse a dicha excepción.

Artículo 4.

1. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá notificar ulteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo que acepta las obligaciones del Convenio respecto de una o varias de las partes II a X que no hubiera especificado ya en su ratificación.
2. Las obligaciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus efectos desde la fecha de su notificación.

Artículo 5. Cuando, a los efectos del cumplimiento de cualquiera de las partes II a X de este Convenio que hubieren sido mencionadas en su ratificación, un Miembro

esté obligado a proteger a categorías prescritas de personas que en total constituyan por lo menos un porcentaje determinado de asalariados o de residentes, dicho Miembro deberá cerciorarse de que el porcentaje correspondiente ha sido alcanzado, antes de comprometerse a cumplir dicha parte.

Artículo 6. A los efectos del cumplimiento de las partes II, III, IV, V, VIII (en lo que se relaciona con la asistencia médica), IX o X de este Convenio, todo Miembro podrá tener en cuenta la protección resultante de aquellos seguros que en virtud de la legislación nacional no sean obligatorios para las personas protegidas, cuando dichos seguros:

a) estén controlados por las autoridades públicas o administrados conjuntamente por los empleadores y los trabajadores, de conformidad con normas prescritas;
b) cubran una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las de un trabajador calificado de sexo masculino;
c) cumplan, juntamente con las demás formas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del Convenio.

Parte II. Asistencia Médica

Artículo 7. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión, cuando su estado lo requiera, de asistencia médica, de carácter preventivo o curativo, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 8. La contingencia cubierta deberá comprender todo estado mórbido cualquiera que fuere su causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias.

Artículo 9. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías;
b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, así como a las cónyuges y a los hijos de los miembros de esas categorías;
c) sea a categorías prescritas de residentes que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los residentes;

d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, así como a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.

Artículo 10.

1. Las prestaciones deberán comprender, por lo menos:
   a) en caso de estado mórbido:
      i) la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio;
      ii) la asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales;
      iii) el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; y
      iv) la hospitalización, cuando fuere necesaria; y
   a) en caso de embarazo, parto y sus consecuencias;
      i) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y
      ii) la hospitalización, cuando fuere necesaria.
2. El beneficiario o su sostén de familia podrá ser obligado a participar en los gastos de asistencia médica recibida por él mismo en caso de estado mórbido; la participación del beneficiario o del sostén de familia deberá reglamentarse de manera tal que no entrañe un gravamen excesivo.
3. La asistencia médica prestada de conformidad con este artículo tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.
4. Los departamentos gubernamentales o las instituciones que concedan las prestaciones deberán estimular a las personas protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas.

Artículo 11. Las prestaciones mencionadas en el artículo 10 deberán garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se considere necesario para evitar abusos, o a los miembros de las familias cuyo sostén haya cumplido dicho período.

Artículo 12.

1. Las prestaciones mencionadas en el artículo 10 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia cubierta, si bien, en caso de estado mórbido, la duración de las prestaciones podrá limitarse a veintiséis semanas en cada caso; ahora bien, las prestaciones no podrán suspenderse mientras continúe pagándose una prestación monetaria de enfermedad, y deberán adoptarse disposiciones que permitan la extensión del límite antes mencionado, cuando se trate de enfermedades determinadas por la legislación nacional para las que se reconozca la necesidad de una asistencia prolongada.
2. Cuando se formule una declaración en virtud del artículo 3, la duración de las prestaciones podrá limitarse a trece semanas en cada caso.

Parte III. Prestaciones Monetarias de Enfermedad

Artículo 13. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar la concesión de prestaciones monetarias de enfermedad a las personas protegidas, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 14. La contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido, que entrañe la suspensión de ganancias según la defina la legislación nacional.

Artículo 15. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 16.

1. Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, la prestación consistirá en un pago

periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66.

2. Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 17. La prestación mencionada en el artículo 16 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

Artículo 18.

1. La prestación mencionada en el artículo 16 deberá concederse durante todo el transcurso de la contingencia, a reserva de que su duración podrá limitarse a veintiséis semanas en cada caso de enfermedad, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias.
2. Cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, la duración de la prestación podrá limitarse:
   a) sea a un período tal que el número total de días por los cuales se conceda la prestación en el transcurso de un año no sea inferior a diez veces el promedio de personas protegidas durante dicho año;
   b) o bien trece semanas por cada caso de enfermedad, con la posibilidad de no pagarse la prestación por los tres primeros días de suspensión de ganancias.

Parte IV. Prestaciones de Desempleo

Artículo 19. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de desempleo, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 20. La contingencia cubierta deberá comprender la suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo.

Artículo 21. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
c) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 22.

1. Cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, dicha prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66.
2. Cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 23. La prestación mencionada en el artículo 22 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se considere necesario para evitar abusos.

Artículo 24.

1. La prestación mencionada en el artículo 22 deberá concederse durante todo el transcurso de la contingencia, pero su duración podrá limitarse:
   a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados, a trece semanas en el transcurso de un período de doce meses;
   b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, a veintiséis semanas en el transcurso de un período de doce meses.
2. Cuando la legislación nacional establezca que la duración de la prestación variará de conformidad con el período de cotización o de conformidad con las prestaciones recibidas anteriormente en el transcurso de un período prescrito, o con ambos factores a la vez, las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 se considerarán cumplidas si el promedio de duración de la prestación comprende, por lo menos, trece semanas en el transcurso de un período de doce meses.

3. La prestación podrá no ser pagada por un período de espera fijado en los siete primeros días en cada caso de suspensión de ganancias, contando como parte del mismo caso de suspensión de ganancias los días de desempleo antes y después de un empleo temporal que no exceda de una duración prescrita.
4. Cuando se trate de trabajadores de temporada, la duración de la prestación y el período de espera podrán adaptarse a las condiciones de empleo.

Parte V. Prestaciones de Vejez

Artículo 25. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 26.

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Artículo 27. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración, en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 28. La prestación consistirá en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66;

b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 29.

1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:
   a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización o de empleo, o en veinte años de residencia;
   b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se hayan pagado, durante el período activo de su vida, cotizaciones cuyo promedio anual alcance una cifra prescrita.
2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:
   a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo; o
   b) cuando en principio estén protegidas todas las personas económicamente activas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de calificación prescrito de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, durante el período activo de su vida, la mitad del promedio anual de cotizaciones prescrito a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.
3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las

personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, diez años de cotización o de empleo, o cinco años de residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho período de calificación sea superior a quince años se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.
5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 o 4 del presente artículo esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del Convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 o 4 de este artículo, se conceda una prestación a tales personas a una edad más elevada que la normal.

Artículo 30. Las prestaciones mencionadas en los artículos 28 y 29 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia.

Parte VI. Prestaciones en caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional

Artículo 31. Todo Miembro para el que esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 32. Las contingencias cubiertas deberán comprender las siguientes, cuando sean ocasionadas por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional prescritos:

a) estado mórbido;
b) incapacidad para trabajar que resulte de un estado mórbido y entrañe la suspensión de ganancias, según la defina la legislación nacional;
c) pérdida total de la capacidad para ganar o pérdida parcial que exceda de un grado prescrito, cuando sea probable que dicha pérdida total o parcial sea permanente, o disminución correspondiente de las facultades físicas; y

d) pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a las prestaciones puede quedar condicionado a la presunción, conforme a la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.

Artículo 33. Las personas protegidas deberán comprender:

a) a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a las cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías; o
b) cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, y, para las prestaciones a que da derecho la muerte del sostén de familia, también a los cónyuges y a los hijos de los asalariados de esas categorías.

Artículo 34.

1. Con respecto al estado mórbido, las prestaciones deberán comprender la asistencia médica, tal como se especifica en los párrafos 2 y 3 de este artículo.
2. La asistencia médica comprenderá:
   a) la asistencia médica general y la ofrecida por especialistas, a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, comprendidas las visitas a domicilio;
   b) la asistencia odontológica;
   c) la asistencia por enfermeras, a domicilio, en un hospital o en cualquier otra institución médica;
   d) el mantenimiento en un hospital, centro de convalecencia, sanatorio u otra institución médica;
   e) el suministro de material odontológico, farmacéutico, y cualquier otro material médico o quirúrgico, comprendidos los aparatos de prótesis y su conservación, así como los anteojos; y
   f) la asistencia suministrada por miembros de otras profesiones reconocidas legalmente como conexas con la profesión médica, bajo la vigilancia de un médico o de un dentista.
3. Cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, la asistencia médica deberá comprender, por lo menos:
   a) la asistencia médica general, comprendidas las visitas a domicilio;

b) la asistencia por especialistas, ofrecida en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales;
c) el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; y
d) la hospitalización, cuando fuere necesaria.

4. La asistencia médica prestada de conformidad con los párrafos precedentes tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.

Artículo 35.

1. Los departamentos gubernamentales o las instituciones que concedan la asistencia médica deberán cooperar, cuando fuere oportuno, con los servicios generales de reeducación profesional, a fin de readaptar para un trabajo apropiado a las personas de capacidad reducida.
2. La legislación nacional podrá autorizar a dichos departamentos o instituciones para que tomen medidas destinadas a la reeducación profesional de las personas de capacidad reducida.

Artículo 36.

1. Con respecto a la incapacidad para trabajar o a la pérdida total de capacidad para ganar, cuando es probable que sea permanente, a la disminución correspondiente de las facultades físicas o a la muerte del sostén de familia, la prestación deberá consistir en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66.
2. En caso de pérdida parcial de la capacidad para ganar, cuando es probable que sea permanente, o en caso de una disminución correspondiente de las facultades físicas, la prestación, cuando deba ser pagada, consistirá en un pago periódico que represente una proporción conveniente de la prestación prevista en caso de pérdida total de la capacidad para ganar o de una disminución correspondiente de las facultades físicas.
3. Los pagos periódicos podrán sustituirse por un capital pagado de una sola vez:
   a) cuando el grado de incapacidad sea mínimo; o
   b) cuando se garantice a las autoridades competentes el empleo razonable de dicho capital.

Artículo 37. Las prestaciones mencionadas en los artículos 34 y 36 deberán garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos a las personas protegidas que estuvieran empleadas como asalariados en el territorio del Miembro en el momento del accidente o en el momento en que se contrajo la enfermedad; y si se trata de pagos periódicos resultantes del fallecimiento del sostén de familia, a la viuda y a los hijos de aquél.

Artículo 38. Las prestaciones mencionadas en los artículos 34 y 36 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, con respecto a la incapacidad para trabajar, la prestación podrá no pagarse por los tres primeros días en cada caso de suspensión de ganancias.

Parte VII. Prestaciones Familiares

Artículo 39. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones familiares de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 40. La contingencia cubierta será la de tener hijos a cargo en las condiciones que se prescriban.

Artículo 41. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 42. Las prestaciones deberán comprender:

a) sea un pago periódico concedido a toda persona protegida que haya cumplido el período de calificación prescrito;
b) sea el suministro a los hijos, o para los hijos, de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de asistencia doméstica;

c) o bien una combinación de las prestaciones mencionadas en a) y b).

Artículo 43. Las prestaciones mencionadas en el artículo 42 deberán garantizarse, por lo menos, a las personas protegidas que hayan cumplido, durante un período prescrito, un período de calificación que podrá consistir en tres meses de cotización o de empleo, o en un año de residencia, según se prescriba.

Artículo 44. El valor total de las prestaciones concedidas, de conformidad con el artículo 42, a las personas protegidas, deberá ser tal que represente:

a) el 3 por ciento del salario de un trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino, determinado de conformidad con las disposiciones del artículo 66, multiplicado por el número total de hijos de todas las personas protegidas; o
b) el 1,5 por ciento del salario susodicho, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes.

Artículo 45. Cuando las prestaciones consistan en un pago periódico, deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia.

Parte VIII. Prestaciones de Maternidad

Artículo 46. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de maternidad, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 47. La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias, y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la defina la legislación nacional.

Artículo 48. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados, y, en lo que concierne a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los hombres comprendidos en esas mismas categorías;
b) sea a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes, y, en lo que concierne a las pres-

taciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los asalariados comprendidos en esas mismas categorías;

c) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a todas las mujeres que pertenezcan a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas, y en lo que concierne a las prestaciones médicas de maternidad, también a las cónyuges de los hombres comprendidos en esas mismas categorías.

Artículo 49.

1. En lo que respecta al embarazo, al parto y sus consecuencias, las prestaciones médicas de maternidad deberán comprender la asistencia médica mencionada en los párrafos 2 y 3 de este artículo.
2. La asistencia médica deberá comprender, por lo menos:
   a) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y
   b) la hospitalización, cuando fuere necesaria.
3. La asistencia médica mencionada en el párrafo 2 de este artículo tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la mujer protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.
4. Las instituciones o los departamentos gubernamentales que concedan las prestaciones médicas de maternidad deberán estimular a las mujeres protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas.

Artículo 50. Con respecto a la suspensión de ganancias resultante del embarazo, del parto y de sus consecuencias, la prestación consistirá en un pago periódico calculado de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o las del artículo 66. El monto del pago periódico podrá variar en el transcurso de la contingencia, a condición de que el monto medio esté de conformidad con las disposiciones susodichas.

Artículo 51. Las prestaciones mencionadas en los artículos 49 y 50 deberán garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos, a las mujeres pertenecientes a las categorías protegidas que hayan cumplido el período de calificación que se

considere necesario para evitar abusos; las prestaciones mencionadas en el artículo 49 deberán también garantizarse a las cónyuges de los trabajadores de las categorías protegidas, cuando éstos hayan cumplido el período de calificación previsto.

Artículo 52. Las prestaciones mencionadas en los artículos 49 y 50 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia; sin embargo, los pagos periódicos podrán limitarse a doce semanas, a menos que la legislación nacional imponga o autorice un período más largo de abstención del trabajo, en cuyo caso los pagos no podrán limitarse a un período de menor duración.

Parte IX. Prestaciones de Invalidez

Artículo 53. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de invalidez, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 54. La contingencia cubierta deberá comprender la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad.

Artículo 55. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a categorías prescritas de la población activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 56. La prestación deberá consistir en un pago periódico calculado en la forma siguiente:

a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66;

b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de un límite prescrito, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 57.

1. La prestación mencionada en el artículo 56 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:
   a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá ser de quince años de cotización o de empleo o de diez años de residencia; o
   b) cuando en principio todas las personas económicamente activas estén protegidas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.
2. Cuando la concesión de las prestaciones mencionadas en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:
   a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización de empleo; o
   b) cuando en principio todas las personas económicamente activas estén protegidas, a las personas protegidas que hayan cumplido un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado en el transcurso del período activo de su vida la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.
3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a esta parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, cinco años de cotización, empleo o residencia.
4. Podrá efectuarse una reducción proporcional en el porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación de porcentaje reducido sea superior a cinco años de cotización o de empleo, pero inferior a quince años de cotización o de empleo. Deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

Artículo 58. Las prestaciones previstas en los artículos 56 y 57 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia o hasta que sean substituidas por una prestación de vejez.

Parte X. Prestaciones de Sobrevivientes

Artículo 59. Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de sobrevivientes, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

Artículo 60.

1. La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia; en el caso de la viuda, el derecho a la prestación podrá quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades.
2. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.

Artículo 61. Las personas protegidas deberán comprender:

a) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados;
b) sea a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia a que pertenezca a categorías prescritas de la población económicamente activa, categorías que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes;
c) sea, cuando sean residentes, a todas las viudas y a todos los hijos que hayan perdido su sostén de familia y cuyos recursos durante la contingencia cubierta no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67;
d) o bien, cuando se haya formulado una declaración en virtud del artículo 3, a las cónyuges y a los hijos del sostén de familia que pertenezca a categorías prescritas de asalariados, categorías que en total constituyan, por lo menos,

el 50 por ciento de todos los asalariados que trabajen en empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, veinte personas.

Artículo 62. La prestación deberá consistir en un pago periódico, calculado en la forma siguiente:

a) cuando la protección comprenda a categorías de asalariados o a categorías de la población económicamente activa, de conformidad con las disposiciones del artículo 65 o con las del artículo 66; o
b) cuando la protección comprenda a todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, de conformidad con las disposiciones del artículo 67.

Artículo 63.

1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:
   a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o
   b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.
2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:
   a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un período de cinco años de cotización o de empleo; o
   b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del período activo de su vida, la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.
3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte

XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al que se indica en el cuadro anexo a esa parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas cuyo sostén de familia haya cumplido, de conformidad con las reglas prescritas cinco años de cotización, empleo o residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional en el porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación de porcentaje reducido sea inferior a cinco años de cotización o de empleo, pero inferior a quince años de cotización o de empleo. Deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.
5. Para que una viuda sin hijos, a la que presuma incapaz de subvenir a sus propias necesidades, tenga derecho a una prestación de sobreviviente, podrá prescribirse una duración mínima del matrimonio.

Artículo 64. Las prestaciones mencionadas en los artículos 62 y 63 deberán concederse durante todo el transcurso de la contingencia.

Parte XI. Cálculo de los Pagos Periódicos

Artículo 65.

1. Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique este artículo, la cuantía de la prestación, aumentada con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, deberá ser tal que, para el beneficiario tipo a que se refiere el cuadro anexo a la presente parte, sea por lo menos igual, para la contingencia en cuestión, al porcentaje indicado en dicho cuadro, en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo.
2. Las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia se calcularán de conformidad con reglas prescritas, y, cuando las personas protegidas o su sostén de familia estén repartidos en categorías según sus ganancias, las ganancias anteriores podrán calcularse de conformidad con las ganancias básicas de las categorías a que hayan pertenecido.
3. Podrá prescribirse un máximo para el monto de la prestación o para las ganancias que se tengan en cuenta en el cálculo de la prestación, a reserva de que este máximo se fije de suerte que las disposiciones del párrafo 1 del

presente artículo queden satisfechas cuando las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia sean inferiores o iguales al salario de un trabajador calificado de sexo masculino.

4. Las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia, el salario del trabajador calificado de sexo masculino, la prestación y las asignaciones familiares se calcularán sobre el mismo tiempo básico.
5. Para los demás beneficiarios, la prestación será fijada de tal manera que esté en relación razonable con la del beneficiario tipo.
6. Para la aplicación del presente artículo se considerará como trabajador calificado del sexo masculino:
   a) sea un ajustador o un tornero en una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas;
   b) sea un trabajador ordinario calificado definido de conformidad con las disposiciones del párrafo siguiente;
   c) sea una persona cuyas ganancias sean iguales o superiores a las ganancias del 75 por ciento de todas las personas protegidas, determinándose estas ganancias sobre base anual o sobre la base de un período más corto, según se prescriba;
   d) o bien una persona cuyas ganancias sean iguales al 125 por ciento del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas.
7. Se considerará como trabajador ordinario calificado, a los efectos del apartado b) del párrafo precedente, al trabajador de la categoría que ocupe el mayor número de personas protegidas de sexo masculino para la contingencia considerada, o de sostenes de familia de personas protegidas, en el grupo que ocupe al mayor número de estas personas protegidas o de sus sostenes de familia; a este efecto, se utilizará la clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de actividad económica, adoptada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en su séptimo período de sesiones, el 27 de agosto de 1948, la cual se reproduce como anexo al presente Convenio, teniendo en cuenta toda modificación que pudiera haberse introducido.
8. Cuando las prestaciones varíen de una región a otra, el obrero calificado de sexo masculino podrá ser elegido dentro de cada una de las regiones, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 6 y 7 del presente artículo.
9. El salario del trabajador calificado de sexo masculino se determinará de acuerdo con el salario de un número normal de horas de trabajo fijado por contratos colectivos, por la legislación nacional o en virtud de ella, y, si fuera

necesario, por la costumbre, incluyendo los subsidios de carestía de vida, si los hubiere; cuando los salarios así determinados difieran de una región a otra y no se aplique el párrafo 8 del presente artículo, deberá tomarse el promedio del salario.

10. Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

Artículo 66.

1. Con respecto a cualquier pago periódico al que el presente artículo se aplique, la cuantía de la prestación, incrementada con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, deberá ser tal que para el beneficiario tipo, a que se refiere el cuadro anexo a la presente parte, sea por lo menos igual, para la contingencia en cuestión, al porcentaje indicado en dicho cuadro del total del salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino, y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo.
2. El salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino, la prestación y las asignaciones familiares serán calculados sobre el mismo tiempo básico.
3. Para los demás beneficiarios, la prestación se fijará de tal manera que esté en relación razonable con la del beneficiario tipo.
4. Para la aplicación del presente artículo se considerará como trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino:
   a) un trabajador ordinario no calificado de una industria mecánica que no sea la industria de máquinas eléctricas; o
   b) un trabajador ordinario no calificado definido de conformidad con las disposiciones del párrafo siguiente.
5. El trabajador ordinario no calificado, a los efectos del apartado b) del párrafo precedente, será uno de la categoría que ocupe el mayor número de personas protegidas del sexo masculino para la contingencia considerada, o de sostenes de familia de personas protegidas, en la rama que ocupe el mayor número de personas protegidas o de sus sostenes de familia; a este efecto, se

utilizará la clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de actividad económica, adoptada por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, en su 7a reunión, el 27 de agosto de 1948, y que se reproduce como anexo al presente Convenio, teniendo en cuenta cualquier modificación que pudiera haberse introducido.

6. Cuando las prestaciones varíen de una región a otra, el trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino podrá ser elegido, dentro de cada una de las regiones, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 4 y 5 del presente artículo.
7. El salario del trabajador ordinario no calificado adulto del sexo masculino se determinará de acuerdo con el salario por un número normal de horas de trabajo fijado por contratos colectivos, por la legislación nacional o en virtud de ella, y si fuera necesario, por la costumbre, incluyendo los subsidios de carestía de vida, si los hubiere; cuando los salarios así determinados difieran de una región a otra y no se aplique el párrafo 6 del presente artículo, deberá tomarse el promedio del salario.
8. Los montos de los pagos periódicos en curso atribuídos para la vejez, para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

Artículo 67. Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique el presente artículo:

a) el monto de la prestación deberá determinarse de acuerdo con una escala prescrita o según una regla fijada por las autoridades públicas competentes, de conformidad con reglas prescritas;
b) el monto de la prestación no podrá reducirse sino en la medida en que los demás recursos de la familia del beneficiario excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes, de conformidad con reglas prescritas;
c) el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes, y no deberá ser inferior al monto de la prestación calculada de conformidad con las disposiciones del artículo 66;

d) las disposiciones del apartado c) se considerarán cumplidas si el monto total de las prestaciones pagadas, para la parte en cuestión, excede, por lo menos, del 30 por ciento del monto total de las prestaciones que se obtendrían aplicando las disposiciones del artículo 66 y las disposiciones siguientes:
   i) apartado b) del artículo 15, para la parte III;
   ii) apartado b) del artículo 27, para la parte V;
   iii) apartado b) del artículo 55, para la parte IX;
   iv) apartado b) del artículo 61, para la parte X.

Cuadro Anexo a la Parte XI.- Pagos Periódicos al Beneficiario Tipo

Partes	Contingencias	Beneficiarios tipo	Porcentaje
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40
VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales:		
	Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40
VIII	Maternidad	Mujer	45
IX	Invalidez	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40

Parte XII. Igualdad de Trato a los Residentes No Nacionales

Artículo 68.

1. Los residentes no nacionales deberán tener los mismos derechos que los residentes nacionales. Sin embargo, podrán prescribirse disposiciones especiales para los no nacionales y para los nacionales nacidos fuera del territorio del

Miembro, en lo que respecta a las prestaciones o partes de prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, y en lo que respecta a los regímenes transitorios.

2. En los sistemas de seguridad social contributivos cuya protección comprenda a los asalariados, las personas protegidas que sean nacionales de otro Miembro que haya aceptado las obligaciones de la parte correspondiente del Convenio deberán tener, respecto de dicha parte, los mismos derechos que los nacionales del Miembro interesado. Sin embargo, la aplicación de este párrafo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad.

Parte XIII. Disposiciones Comunes

Artículo 69. Una prestación a la cual tendría derecho una persona protegida, si se aplicara cualquiera de las partes III a X del presente Convenio, podrá ser suspendida, en la medida en que pueda ser prescrita:

a) tanto tiempo como el interesado no se encuentre en el territorio del Miembro;
b) tanto tiempo como el interesado esté mantenido con cargo a fondos públicos o a costa de una institución o de un servicio de seguridad social; sin embargo, si la prestación excede del costo de esa manutención, la diferencia deberá concederse a las personas que estén a cargo del beneficiario;
c) tanto tiempo como el interesado reciba otra prestación, en dinero, de seguridad social, con excepción de una prestación familiar, y durante todo período en el transcurso del cual esté indemnizado por la misma contingencia por un tercero, a condición de que la parte de la prestación suspendida no sobrepase la otra prestación o la indemnización procedente de un tercero;
d) cuando el interesado haya intentado fraudulentamente obtener una prestación;
e) cuando la contingencia haya sido provocada por un crimen o delito cometido por el interesado;
f) cuando la contingencia haya sido provocada por una falta intencionada del interesado;
g) en los casos apropiados, cuando el interesado no utilice los servicios médicos o los servicios de readaptación puestos a su disposición, o no observe las reglas prescritas para comprobar la existencia de la contingencia o la conducta de los beneficiarios de las prestaciones;
h) en lo que se refiere a las prestaciones de desempleo, cuando el interesado deje de utilizar los servicios del empleo disponibles;

i) en lo que se refiere a las prestaciones de desempleo, cuando el interesado haya perdido su empleo como consecuencia directa de una suspensión de trabajo debida a un conflicto profesional o haya abandonado su empleo voluntariamente sin motivo justificado; y
j) en lo que se refiere a las prestaciones de sobrevivientes, tanto tiempo como la viuda viva en concubinato.

Artículo 70.

1. Todo solicitante deberá tener derecho a apelar, en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad.
2. Cuando, al aplicar el presente Convenio, la administración de la asistencia médica esté confiada a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, el derecho de apelación previsto en el párrafo 1 del presente artículo podrá substituirse por el derecho a hacer examinar por la autoridad competente cualquier reclamación referente a la denegación de asistencia médica o a la calidad de la asistencia médica recibida.
3. Cuando las reclamaciones se lleven ante tribunales especialmente establecidos para tratar de los litigios sobre seguridad social y en ellos estén representadas las personas protegidas, podrá negarse el derecho de apelación.

Artículo 71.

1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.
2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.
3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio

y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

Artículo 72.

1. Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo, la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.
2. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Convenio.

Parte XIV. Disposiciones Diversas

Artículo 73. Este Convenio no se aplicará:

a) a las contingencias sobrevenidas antes de la entrada en vigor de la parte correspondiente del Convenio para el Miembro interesado;
b) a las prestaciones concedidas por contingencias que hayan sobrevenido después de la entrada en vigor de la parte correspondiente del Convenio para el Miembro interesado, en la medida en que los derechos a dichas prestaciones provengan de períodos anteriores a la fecha de dicha entrada en vigor.

Artículo 74. No deberá considerarse que este Convenio revisa ninguno de los convenios existentes.

Artículo 75. Cuando un convenio adoptado posteriormente por la Conferencia, relativo a cualquier materia o materias tratadas por el presente Convenio así lo disponga, las disposiciones de éste que se especifiquen en el nuevo convenio cesarán de aplicarse a todo Miembro que lo hubiere ratificado, a partir de la fecha de entrada en vigor para el Miembro interesado.

Artículo 76.

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a incluir en la memoria anual que habrá de presentar sobre la aplicación del Convenio conforme al artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo:
   a) información completa sobre la legislación que dé efecto a las disposiciones del Convenio; y
   b) pruebas de haber observado las condiciones estadísticas especificadas en:
      i) los artículos 9, a), b), c) o d); 15, a), b) o d); 21, a) o c); 27, a), b) o d) ; 33, a) o b); 41, a) b) o d); 48, a), b) o c); 55, a), b) o d); 61, a), b) o d), en cuanto al número de personas protegidas;
      ii) los artículos 45, 65, 66 o 67, en cuanto a la cuantía de las prestaciones;
      iii) el párrafo 2 del artículo 18, en cuanto a la duración de las prestaciones monetarias de enfermedad;
      iv) el párrafo 2 del artículo 24, en cuanto a la duración de las prestaciones de desempleo; y
      v) el párrafo 2 del artículo 71, en cuanto a la proporción de los recursos que provengan de las cotizaciones del seguro de los asalariados protegidos.

   Hasta donde sea posible, estas pruebas deberán suministrarse de conformidad, en cuanto a su presentación, a las sugestiones formuladas por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, con objeto de dar mayor uniformidad a este respecto.
2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, a intervalos apropiados, conforme lo decida el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y su aplicación en lo que concierne a cada una de las partes II a X, que no hayan sido especificadas ya en la ratificación del Miembro en cuestión o en una notificación hecha posteriormente, en virtud del artículo 4.

Artículo 77.

1. Este Convenio no se aplica a la gente de mar ni a los pescadores de alta mar; las disposiciones para la protección de la gente de mar y de los pescadores de alta mar fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en el Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946, y en el Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946.
2. Todo Miembro podrá excluir a la gente de mar y a los pescadores de alta mar del número de asalariados, de personas de la población económicamente

activa o de residentes, considerado en el cálculo del porcentaje de asalariados o residentes protegidos en aplicación de cualquiera de las partes II a X cubiertas por la ratificación.

Parte XV. Disposiciones Finales

Artículo 78. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 79.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 80.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:
   a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio o de cualquiera de sus partes sean aplicadas sin modificaciones;
   b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio o de cualquiera de sus partes sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
   c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
   d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 82, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 81.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio, o de cualquiera de las partes aceptadas en la declaración, serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio o de cualquiera de sus partes serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.
3. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 82, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior, y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 82.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciar el Convenio, o una o varias de las partes II a X, a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar el Convenio o cualquiera de las partes II a X a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 83.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 84. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 85. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 86.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 82, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor; a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 87. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Anexo

Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (Revisada en 1968)

Lista de Grandes Divisiones, Divisiones y Agrupaciones

Gran División 1. Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca

División	Agrupación	
11		Agricultura y caza.
	111	Producción agropecuaria.
	112	Servicios agrícolas.
	113	Caza ordinaria y mediante trampas, y repoblación de animales.
12		Silvicultura y extracción de madera.
	121	Silvicultura.
	122	Extracción de madera.
13		Pesca.

Gran División 2. Explotación de Minas y Canteras

División	Agrupación	
21	210	Explotación de minas de carbón.
22	220	Producción de petróleo crudo y gas natural.
23	230	Extracción de minerales metálicos.
24	290	Extracción de otros minerales.

Gran División 3. Industrias Manufactureras

División	**Agrupación**	
31		Productos alimenticios, bebidas y tabaco.
	311-312	Fabricación de productos alimenticios.
	313	Industria de bebidas.
	314	Industria del tabaco.
32		Textiles, prendas de vestir e industria del cuero.
	321	Fabricación de textiles.
	322	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado.
	323	Industria del cuero y productos de cuero y sucedáneos de cuero y pieles, excepto el calzado y otras prendas de vestir.
	324	Fabricación de calzado, excepto el de caucho vulcanizado o moldeado o de plástico.
33		Industria de la madera y productos de la madera, incluidos muebles.
	331	Industria de la madera y productos de madera y de corcho, excepto muebles.
	332	Fabricación de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos.
34		Fabricación de papel y productos de papel; imprentas y editoriales.
	341	Fabricación de papel y productos de papel.
	342	Imprentas, editoriales e industrias conexas.
35		Fabricación de substancias químicas y de productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos.
	351	Fabricación de substancias químicas industriales.
	352	Fabricación de otros productos químicos.
	353	Refinerías de petróleo.

	354	Fabricación de productos diversos derivados del petróleo y del carbón.
	355	Fabricación de productos de caucho.
	356	Fabricación de productos plásticos, n.e.p.
36		Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón.
	361	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana.
	362	Fabricación de vidrio y productos de vidrio.
	369	Fabricación de vidrio y productos de vidrio.
37		Industrias metálicas básicas.
	371	Industrias básicas de hierro y acero.
	372	Industrias básicas de metales no ferrosos.
38		Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.
	381	Fabricación de productos metálicos, exceptuando maquinaria y equipo.
	382	Construcción de maquinaria, exceptuando la eléctrica.
	383	Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y suministros eléctricos.
	384	Construcción de material de transporte.
	385	Fabricación de equipo profesional y científico, instrumentos de medida y de control n.e.p., y de aparatos fotográficos e instrumentos de óptica.
39	390	Otras industrias manufactureras.

Gran División 4. Electricidad, Gas y Agua

División	**Agrupación**	
41	410	Electricidad, gas y vapor.
42	420	Obras hidráulicas y suministro de agua.

Gran División 5. Construcción

División	Agrupación	
50	500	Construcción.

Gran División 6. Comercio al Por Mayor y al por Menor y Restaurantes y Hoteles

División	Agrupación	
61	610	Comercio al por mayor.
62	620	Comercio al por menor.
63		Restaurantes y hoteles.
	631	Restaurantes, cafés y otros establecimientos que expenden comidas y bebidas.
	632	Hoteles, casas de huéspedes, campamentos y otros lugares de alojamiento.

Gran División 7. Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones

División	Agrupación	
71		Transporte y almacenamiento.
	711	Transporte terrestre.
	712	Transporte por agua.
	713	Transporte aéreo.
	719	Servicios conexos del transporte.
72		Comunicaciones.

Gran División 8. Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas

División	Agrupación	
81	810	Establecimientos financieros.
82	820	Seguros.
83		Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas.
	831	Bienes inmuebles.
	832	Servicios prestados a las empresas, exceptuando el alquiler y arrendamiento de maquinaria y equipo.
	833	Alquiler y arrendamiento de maquinaria y equipo.

Gran División 9. Servicios Comunales, Sociales y Personales

División	Agrupación	
91	910	Administración pública y defensa.
92	920	Servicios de saneamiento y similares.
93		Servicios sociales y otros servicios comunales conexos.
	931	Instrucción pública.
	932	Institutos de investigaciones y científicos.
	933	Servicios médicos y odontológicos; otros servicios de sanidad y veterinaria.
	934	Institutos de asistencia social.
	935	Asociaciones comerciales, profesionales y laborales.
	939	Otros servicios sociales y servicios comunales conexos.
94		Servicios de diversión y esparcimiento y servicios culturales.
	941	Películas cinematográficas y otros servicios de esparcimiento.

	942	Bibliotecas, museos, jardines botánicos y zoológicos y otros servicios culturales, n.e.p.
	949	Servicios de diversión y esparcimiento, n.e.p.
95		Servicios personales y de los hogares.
	951	Servicios de reparación, n.e.p.
	952	Lavanderías y servicios de lavandería; establecimientos de limpieza y teñido.
	953	Servicios domésticos.
	959	Servicios personales diversos.
96	960	Organizaciones internacionales y otros organismos extraterritoriales.

Gran División 0. Actividades No Bien Especificadas

División	**Agrupación**	
0	0	Actividades no bien especificadas.

Cross references

CONSTITUCIÓN: 22 artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo
CONVENIOS: C070 Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946
CONVENIOS: C071 Convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946
CONVENIOS: C130 Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969
CONSTITUCIÓN: 35 artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo
CONVENIOS: C121 Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo enfermedades profesionales, 1964
CONVENIOS: C128 Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez, y sobrevivientes, 1967

Convenio 103 Relativo a la Protección de la Maternidad

Adoptado el 28 de junio de 1952
(Este Convenio ha sido revisado en 2000 por el Convenio núm. 183.)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 junio 1952 en su trigésima quinta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección de la maternidad, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952:

Artículo 1.

1. Este Convenio se aplica a las mujeres empleadas en empresas industriales y en trabajos no industriales y agrícolas, comprendidas las mujeres asalariadas que trabajen en su domicilio.
2. A los efectos del presente Convenio, la expresión empresas industriales comprende las empresas públicas y privadas y cualquiera de sus ramas, e incluye especialmente:
   a) las minas, canteras e industrias extractivas de cualquier clase;
   b) las empresas en las cuales se manufacturen, modifiquen, limpien, reparen, adornen, terminen, preparen para la venta, destruyan o demuelan productos, o en las cuales las materias sufran una modificación, comprendidas las empresas dedicadas a la construcción de buques o a la producción, transformación y transmisión de electricidad o de cualquier clase de fuerza motriz;
   c) las empresas de edificación e ingeniería civil, comprendidas las obras de construcción, reparación, conservación, modificación y demolición;
   d) las empresas de transporte de personas o mercancías por carretera, ferrocarril, vía de agua marítima o interior o vía aérea, comprendida la manipulación de mercancías en los muelles, embarcaderos, almacenes o aeropuertos.

3. A los efectos del presente Convenio, la expresión trabajos no industriales comprende todos los trabajos ejecutados en las empresas y los servicios públicos o privados siguientes, o relacionados con su funcionamiento:
   a) los establecimientos comerciales;
   b) los servicios de correos y telecomunicaciones;
   c) los establecimientos y servicios administrativos cuyo personal efectúe principalmente trabajos de oficina;
   d) las empresas de periódicos;
   e) los hoteles, pensiones, restaurantes, círculos, cafés y otros establecimientos análogos;
   f) los establecimientos dedicados al tratamiento u hospitalización de enfermos, lisiados o indigentes y los orfanatos;
   g) los teatros y otros lugares públicos de diversión;
   h) el trabajo doméstico asalariado efectuado en hogares privados, así como cualesquiera otros trabajos no industriales a los que la autoridad competente decida aplicar las disposiciones del Convenio.
4. A los efectos del presente Convenio, la expresión trabajos agrícolas comprende todos los trabajos ejecutados en las empresas agrícolas, comprendidas las plantaciones y las grandes empresas agrícolas industrializadas.
5. En todos los casos en que parezca incierta la aplicación del presente Convenio a una empresa, a una rama de empresa o a un trabajo determinado, la cuestión deberá ser resuelta por la autoridad competente, previa consulta a las organizaciones representativas interesadas de empleadores y de trabajadores, si las hubiere.
6. La legislación nacional podrá exceptuar de la aplicación del presente Convenio a las empresas en las que solamente estén empleados los miembros de la familia del empleador, tal como están definidos por dicha legislación.

Artículo 2. A los efectos del presente Convenio, el término mujer comprende toda persona del sexo femenino, cualquiera que sea su edad, nacionalidad, raza o creencia religiosa, casada o no, y el término hijo comprende todo hijo nacido de matrimonio o fuera de matrimonio.

Artículo 3.

1. Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico en el que se indique la fecha presunta del parto, a un descanso de maternidad.

2. La duración de este descanso será de doce semanas por lo menos; una parte de este descanso será tomada obligatoriamente después del parto.
3. La duración del descanso tomado obligatoriamente después del parto será fijada por la legislación nacional, pero en ningún caso será inferior a seis semanas. El resto del período total de descanso podrá ser tomado, de conformidad con lo que establezca la legislación nacional, antes de la fecha presunta del parto, después de la fecha en que expire el descanso obligatorio, o una parte antes de la primera de estas fechas y otra parte después de la segunda.
4. Cuando el parto sobrevenga después de la fecha presunta, el descanso tomado anteriormente será siempre prolongado hasta la fecha verdadera del parto, y la duración del descanso puerperal obligatorio no deberá ser reducida.
5. En caso de enfermedad que, de acuerdo con un certificado médico, sea consecuencia del embarazo, la legislación nacional deberá prever un descanso prenatal suplementario cuya duración máxima podrá ser fijada por la autoridad competente.
6. En caso de enfermedad que, de acuerdo con un certificado médico, sea consecuencia del parto, la mujer tendrá derecho a una prolongación del descanso puerperal cuya duración máxima podrá ser fijada por la autoridad competente.

Artículo 4.

1. Cuando una mujer se ausente de su trabajo en virtud de las disposiciones del artículo 3, tendrá derecho a recibir prestaciones en dinero y prestaciones médicas.
2. Las tasas de las prestaciones en dinero deberán ser fijadas por la legislación nacional, de suerte que sean suficientes para garantizar plenamente la manutención de la mujer y de su hijo en buenas condiciones de higiene y de acuerdo con un nivel de vida adecuado.
3. Las prestaciones médicas deberán comprender la asistencia durante el embarazo, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal, prestada por una comadrona diplomada o por un médico, y la hospitalización, cuando ello fuere necesario; la libre elección del médico y la libre elección entre un hospital público o privado deberán ser respetadas.
4. Las prestaciones en dinero y las prestaciones médicas serán concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos; en ambos casos, las prestaciones serán concedidas, de pleno derecho, a todas las mujeres que reúnan las condiciones prescritas.

5. Las mujeres que no reúnan, de pleno derecho, las condiciones necesarias para recibir prestaciones tendrán derecho a recibir prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de la asistencia pública, a reserva de las condiciones relativas a los medios de vida prescritos por la asistencia pública.
6. Cuando las prestaciones en dinero concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio estén determinadas sobre la base de las ganancias anteriores, no deberán representar menos de dos tercios de las ganancias anteriores tomadas en cuenta para computar las prestaciones.
7. Toda contribución debida en virtud de un sistema de seguro social obligatorio que prevea prestaciones de maternidad, y todo impuesto que se calcule sobre la base de los salarios pagados y que se imponga con el fin de proporcionar tales prestaciones, deberán ser pagados, ya sea por los empleadores o conjuntamente por los empleadores y los trabajadores, con respecto al número total de hombres y mujeres empleados por las empresas interesadas, sin distinción de sexo.
8. En ningún caso el empleador deberá estar personalmente obligado a costear las prestaciones debidas a las mujeres que él emplea.

Artículo 5.

1. Si una mujer lacta a su hijo, estará autorizada a interrumpir su trabajo para este fin durante uno o varios períodos cuya duración será determinada por la legislación nacional.
2. Las interrupciones de trabajo, a los efectos de la lactancia, deberán contarse como horas de trabajo y remunerarse como tales en los casos en que la cuestión esté regida por la legislación nacional o de conformidad con ella; en los casos en que la cuestión esté regida por contratos colectivos, las condiciones deberán reglamentarse por el contrato colectivo correspondiente.

Artículo 6. Cuando una mujer se ausente de su trabajo en virtud de las disposiciones del artículo 3 del presente Convenio, será ilegal que su empleador le comunique su despido durante dicha ausencia, o que se lo comunique de suerte que el plazo señalado en el aviso expire durante la mencionada ausencia.

Artículo 7.

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio podrá, mediante una declaración anexa a su ratificación, prever excepciones en la aplicación del Convenio con respecto a:

a) ciertas categorías de trabajos no industriales;
b) los trabajos ejecutados en las empresas agrícolas, salvo aquellos ejecutados en las
c) plantaciones;
d) el trabajo doméstico asalariado efectuado en hogares privados;
e) las mujeres asalariadas que trabajan en su domicilio;
f) las empresas de transporte por mar de personas y mercancías.

2. Las categorías de trabajos o de empresas para las que se recurra a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo deberán ser especificadas en la declaración anexa a su ratificación.
3. Todo Miembro que haya formulado una declaración de esta índole podrá en cualquier momento anularla, total o parcialmente, mediante una declaración ulterior.
4. Todo Miembro para el que esté en vigor una declaración formulada de conformidad con el párrafo 1 de este artículo deberá indicar, en las memorias anuales subsiguientes sobre la aplicación del presente Convenio, el estado de su legislación y su práctica en cuanto a los trabajos y empresas a los que se aplique el párrafo 1 de este artículo en virtud de dicha declaración, precisando en qué medida se ha aplicado o se propone aplicar el Convenio en lo que concierne a estos trabajos y empresas.
5. A la expiración de un período de cinco años después de la entrada en vigor inicial de este Convenio, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia un informe especial, relativo a la aplicación de estas excepciones, que contenga las proposiciones que juzgue oportunas con miras a las medidas que hayan de tomarse a este respecto.

Artículo 8. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 9.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio, entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 10.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:
   a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
   b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones
   c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
   d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.
4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 12, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 11.

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los período en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 12, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior, y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 12.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un plazo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 13.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 14. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre

la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 16.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 17. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Convenio 111 Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación

Adoptado el 25 de junio de 1958
Ratificado por México el 11 de noviembre de 1961

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 4 junio 1958 en su cuadragésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la discriminación en materia de Empleo y Ocupación, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión:

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional;

Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, y

Considerando además que la discriminación constituye una violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

Adopta, con fecha veinticinco de junio de mil novecientos cincuenta y ocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958:

Artículo 1.

1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende:
   a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
   b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Artículo 2. Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de Empleo y Ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

Artículo 3. Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política;
b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;
c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;
d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional;
e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional;
f) indicar en su memoria anual sobre la aplicación de este Convenio las medidas adoptadas para llevar a cabo esa política y los resultados obtenidos.

Artículo 4. No se consideran como discriminatorias las medidas que afecten a una persona sobre la que recaiga sospecha legítima de que se dedica a una actividad perjudicial a la seguridad del Estado, o acerca de la cual se haya establecido que de hecho se dedica a esta actividad, siempre que dicha persona tenga el derecho a recurrir a un tribunal competente conforme a la práctica nacional.

Artículo 5.

1. Las medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no se consideran como discriminatorias.

2. Todo Miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial.

Artículo 6. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio se obliga a aplicarlo a los territorios no metropolitanos, de conformidad con las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 7. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 9.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 10.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 11. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 12. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 13.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 9, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 14. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Convenio 156 Sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares

Adoptado el 23 de junio de 1981

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 junio 1981 en su sexagésima séptima reunión;

Tomando nota de los términos de la Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, que reconoce que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;

Tomando nota de los términos de la Declaración sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras y de la resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1975;

Tomando nota de las disposiciones de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que tienen por objeto garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores de uno y otro sexo, especialmente del Convenio y la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951; del Convenio y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, y de la parte VIII de la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975;

Recordando que el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, no hace referencia expresa a las distinciones fundadas en las responsabilidades familiares, y estimando que son necesarias normas complementarias a este respecto;

Tomando nota de los términos de la Recomendación sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965, y considerando los cambios registrados desde su adopción;

Tomando nota de que las Naciones Unidas y otros organismos especializados también han adoptado instrumentos sobre igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres, y recordando, en particular, el párrafo decimocuarto del preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas

las formas de discriminación contra la mujer, 1979, en el que se indica que los Estados Partes reconocen que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia;

Reconociendo que los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares son aspectos de cuestiones más amplias relativas a la familia y a la sociedad, que deberían tenerse en cuenta en las políticas nacionales;

Reconociendo la necesidad de instaurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores de uno y otro sexo con responsabilidades familiares, al igual que entre éstos y los demás trabajadores;

Considerando que muchos de los problemas con que se enfrentan todos los trabajadores se agravan en el caso de los trabajadores con responsabilidades familiares, y reconociendo la necesidad de mejorar la condición de estos últimos a la vez mediante medidas que satisfagan sus necesidades particulares y mediante medidas destinadas a mejorar la condición de los trabajadores en general;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares, cuestión que constituye el punto quinto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha 23 de junio de mil novecientos ochenta y uno, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981:

Artículo 1.

1. El presente Convenio se aplica a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.
2. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán también a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.
3. A los fines del presente Convenio, las expresiones hijos a su cargo y otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén se entienden en el sentido definido en cada país por uno de los medios a que hace referencia el artículo 9 del presente Convenio.

4. Los trabajadores y las trabajadoras a que se refieren los párrafos 1 y 2 anteriores se designarán de aquí en adelante como trabajadores con responsabilidades familiares.

Artículo 2. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica y a todas las categorías de trabajadores.

Artículo 3.

1. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
2. A los fines del párrafo 1 anterior, el término discriminación significa la discriminación en materia de Empleo y Ocupación tal como se define en los artículos 1 y 5 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

Artículo 4. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

a) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo;
b) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social.

Artículo 5. Deberán adoptarse además todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para:

a) tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en la planificación de las comunidades locales o regionales;
b) desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar.

Artículo 6. Las autoridades y organismos competentes de cada país deberán adoptar medidas apropiadas para promover mediante la información y la educación una mejor comprensión por parte del público del principio de la igualdad de oportunidades

y de trato entre trabajadores y trabajadoras y acerca de los problemas de los trabajadores con responsabilidades familiares, así como una corriente de opinión favorable a la solución de esos problemas.

Artículo 7. Deberán tomarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales, incluyendo medidas en el campo de la orientación y de la formación profesionales, para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan integrarse y permanecer en la fuerza de trabajo, así como reintegrarse a ella tras una ausencia debida a dichas responsabilidades.

Artículo 8. La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo.

Artículo 9. Las disposiciones del presente Convenio podrán aplicarse por vía legislativa, convenios colectivos, reglamentos de empresa, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o mediante una combinación de tales medidas, o de cualquier otra forma apropiada que sea conforme a la práctica nacional y tenga en cuenta las condiciones nacionales.

Artículo 10.

1. Las disposiciones del presente Convenio podrán aplicarse, si es necesario, por etapas, habida cuenta de las condiciones nacionales, a reserva de que las medidas adoptadas a esos efectos se apliquen, en todo caso, a todos los trabajadores a que se refiere el párrafo 1 del artículo 1.
2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá indicar en la primera memoria sobre la aplicación de éste, que está obligado a presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, si, y con respecto a qué disposiciones del Convenio, se propone hacer uso de la facultad que le confiere el párrafo 1 del presente artículo, y, en las memorias siguientes, la medida en que ha dado efecto o se propone dar efecto a dichas disposiciones.

Artículo 11. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán el derecho de participar, según modalidades adecuadas a las condiciones y a la práctica nacionales, en la elaboración y aplicación de las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio.

Artículo 12. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 13.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 14.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 15.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 16. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de

conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 17. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 18.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 14, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 19. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Convenio 183 Relativo a la Revisión del Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado) 1952

Adoptado el 15 de junio de 2000

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 2000 en su octogésima octava reunión;

Tomando nota de la necesidad de revisar el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952, a fin de seguir promoviendo, cada vez más, la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo y la salud y la seguridad de la madre y el niño, y a fin de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales;

Tomando nota de las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción (1995), la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975), la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), así como los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras, en particular el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, y

Teniendo en cuenta la situación de las mujeres trabajadoras y la necesidad de brindar protección al embarazo, como responsabilidad compartida de gobierno y sociedad, y

Habiendo decidido adoptar varias propuestas relacionadas con la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y Habiendo determinado que estas propuestas revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha quince de junio de dos mil, el siguiente convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000.

Campo de Aplicación

Artículo 1. A los efectos del presente Convenio, el término mujer se aplica a toda persona de sexo femenino, sin ninguna discriminación, y el término hijo a todo hijo, sin ninguna discriminación.

Artículo 2.

1. El presente Convenio se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente.
2. Sin embargo, todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir total o parcialmente del campo de aplicación del Convenio a categorías limitadas de trabajadores cuando su aplicación a esas categorías plantee problemas especiales de particular importancia.
3. Todo Miembro que haga uso de la posibilidad prevista en el párrafo anterior deberá indicar en la primera memoria que presente sobre la aplicación del Convenio, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las categorías de trabajadores así excluidas y los motivos de su exclusión. En las memorias siguientes, deberá indicar las medidas adoptadas con el fin de extender progresivamente la aplicación de las disposiciones del Convenio a esas categorías.

Protección de la Salud

Artículo 3. Todo Miembro, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se obligue a las mujeres embarazadas o lactantes a desempeñar un trabajo que haya sido determinado por la autoridad competente como perjudicial para su salud o la de su hijo, o respecto del cual se haya establecido mediante evaluación que conlleva un riesgo significativo para la salud de la madre o del hijo.

Licencia de Maternidad

Artículo 4.

1. Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales,

en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.

2. Todo Miembro deberá indicar en una declaración anexa a su ratificación del presente Convenio la duración de la licencia antes mencionada.
3. Todo Miembro podrá notificar posteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, mediante otra declaración, que extiende la duración de la licencia de maternidad.
4. Teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger la salud de la madre y del hijo, la licencia de maternidad incluirá un período de seis semanas de licencia obligatoria posterior al parto, a menos que se acuerde de otra forma a nivel nacional por los gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.
5. El período prenatal de la licencia de maternidad deberá prolongarse por un período equivalente al transcurrido entre la fecha presunta del parto y la fecha en que el parto tiene lugar efectivamente, sin reducir la duración de cualquier período de licencia obligatoria después del parto.

Licencia en Caso de Enfermedad o Complicaciones

Artículo 5. Sobre la base de la presentación de un certificado médico, se deberá otorgar una licencia, antes o después del período de licencia de maternidad, en caso de enfermedad o si hay complicaciones o riesgo de que se produzcan complicaciones como consecuencia del embarazo o del parto. La naturaleza y la duración máxima de dicha licencia podrán ser estipuladas según lo determinen la legislación y la práctica nacionales.

Prestaciones

Artículo 6.

1. Se deberán proporcionar prestaciones pecuniarias, de conformidad con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional, a toda mujer que esté ausente del trabajo en virtud de la licencia a que se hace referencia en los artículos 4 o 5.
2. Las prestaciones pecuniarias deberán establecerse en una cuantía que garantice a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado.
3. Cuando la legislación o la práctica nacionales prevean que las prestaciones pecuniarias proporcionadas en virtud de la licencia indicada en el artículo 4

deban fijarse con base en las ganancias anteriores, el monto de esas prestaciones no deberá ser inferior a dos tercios de las ganancias anteriores de la mujer o de las ganancias que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones.

4. Cuando la legislación o la práctica nacionales prevean que las prestaciones pecuniarias proporcionadas en virtud de la licencia a que se refiere el artículo 4 deban fijarse por otros métodos, el monto de esas prestaciones debe ser del mismo orden de magnitud que el que resulta en promedio de la aplicación del párrafo anterior.
5. Todo Miembro deberá garantizar que las condiciones exigidas para tener derecho a las prestaciones pecuniarias puedan ser reunidas por la gran mayoría de las mujeres a las que se aplica este Convenio.
6. Cuando una mujer no reúna las condiciones exigidas para tener derecho a las prestaciones pecuniarias con arreglo a la legislación nacional o cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional, tendrá derecho a percibir prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia social, siempre que cumpla las condiciones de recursos exigidas para su percepción.
7. Se deberán proporcionar prestaciones médicas a la madre y a su hijo, de acuerdo con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional. Las prestaciones médicas deberán comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto, así como la hospitalización cuando sea necesario.
8. Con objeto de proteger la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, las prestaciones relativas a la licencia que figura en los artículos 4 y 5 deberán financiarse mediante un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos, o según lo determinen la legislación y la práctica nacionales. Un empleador no deberá estar personalmente obligado a costear directamente las prestaciones pecuniarias debidas a las mujeres que emplee sin el acuerdo expreso de ese empleador, excepto cuando :esté previsto así en la legislación o en la práctica nacionales de un Miembro antes de la fecha de adopción de este Convenio por la Conferencia Internacional del Trabajo, o se acuerde posteriormente a nivel nacional por los gobiernos y las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

Artículo 7.

1. Se considerará que todo Miembro cuya economía y sistema de seguridad social no estén suficientemente desarrollados cumple con lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 si el monto de las prestaciones pecuniarias

fijado es por lo menos equivalente al de las prestaciones previstas para los casos de enfermedad o de incapacidad temporal con arreglo a la legislación nacional.

2. Todo Miembro que haga uso de la posibilidad enunciada en el párrafo anterior deberá explicar los motivos correspondientes e indicar el monto previsto de las prestaciones pecuniarias en la primera memoria sobre la aplicación del Convenio que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. En sus memorias siguientes, deberá indicar las medidas adoptadas con miras a aumentar progresivamente el monto de esas prestaciones.

Protección del Empleo y No Discriminación

Artículo 8.

1. Se prohíbe al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia. La carga de la prueba de que los motivos del despido no están relacionados con el embarazo o el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia incumbirá al empleador.
2. Se garantiza a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

Artículo 9.

1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2.
2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior incluyen la prohibición de que se exija a una mujer que solicita un empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada o bien que presente un certificado de dicho examen, excepto cuando esté previsto en la legislación nacional respecto de trabajos que:
   a) estén prohibidos total o parcialmente para las mujeres embarazadas o lactantes, o

b) puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y del hijo.

Madres Lactantes

Artículo 10.

1. La mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.
2. El período en que se autorizan las interrupciones para la lactancia o la reducción diaria del tiempo de trabajo, el número y la duración de esas interrupciones y las modalidades relativas a la reducción diaria del tiempo de trabajo serán fijados por la legislación y la práctica nacionales. Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia.

Examen Periódico

Artículo 11. Todo Miembro debe examinar periódicamente, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, la pertinencia de extender la duración de la licencia de maternidad prevista en el artículo 4 o de aumentar el monto o la tasa de las prestaciones pecuniarias que se mencionan en el artículo 6.

Aplicación

Artículo 12. Las disposiciones del presente Convenio deberán aplicarse mediante la legislación, salvo en la medida en que se dé efecto a las mismas por medio de convenios colectivos, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o de cualquier otro modo conforme a la práctica nacional.

Disposiciones Finales

Artículo 13. El presente Convenio revisa el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952.

Artículo 14. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 15.

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 16.

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 17.

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 18. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 20.

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
   a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
   b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 21. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

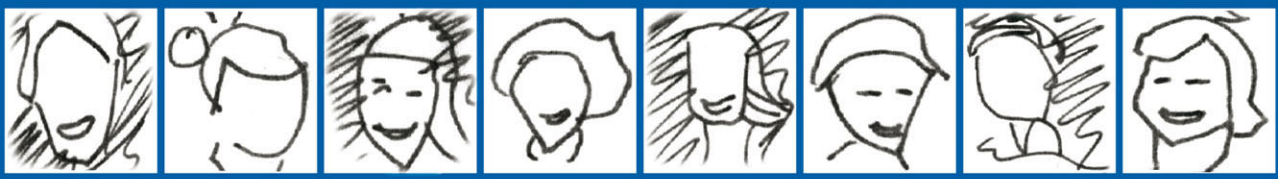
Coordinación de la Publicación: Regina Tamés

Compilación: Ximena Andión
José Luis Garza
Regina Tamés

Responsables de la Edición: José Luis Garza
Regina Tamés

Diseño de Portada: Herman Mora
Amaya Tamés

Agradecemos a la Fundación Ford
los recursos otorgados para la elaboración de esta publicación.



Apartado IV

Informes de Relatores Especiales del Sistema Universal

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
E/CN.4/2000/82

Grupos Específicos e Individuos: Trabajadores Migrantes

Derechos Humanos de los Migrantes

Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Pizarro, de conformidad con la resolución 1999/44 de la Comisión de Derechos Humanos
6 de enero de 2000

[. . .]

IV. Observaciones de la Relatora

B. Violencia contra las Trabajadoras Migratorias

55. La Relatora Especial considera de gran importancia abordar el problema de la violencia contra las trabajadoras migratorias en tanto que grupo vulnerable.

56. Por su doble marginación como mujeres y personas que migran, las trabajadoras migratorias pueden encontrarse fácilmente en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a los abusos, tanto en el ámbito doméstico como en el laboral (véase E/CN.4/1998/74/Add.1). Esas trabajadoras predominan en el mercado laboral no estructurado de la mayoría de los países y realizan tareas domésticas, industriales o agrícolas o trabajan en el sector de los servicios. Las mujeres, en su mayoría jefes de familia, al encontrar situaciones sociales adversas a su integración laboral remunerada, se ven obligadas a migrar. La manera en que los roles de género están tradicionalmente establecidos y en donde los hombres no participan de las responsabilidades domésticas y en especial del cuidado diario de los hijos, dificulta aún más su desarrollo personal y profesional. Esa manera a menudo se convierte en obstáculo para la permanencia de las mujeres en el seno de las familias y/o en los lugares de origen. Las mujeres migrantes, como muchas otras que no migran pero que trabajan fuera de casa, a menudo dejan a los hijos a cargo de familiares u otro. En muchos casos, y particularmente en aquellos en que el padre está virtual o realmente ausente, esto

es causa de separación de núcleos generadores de afecto y desintegración familiar. Tanto las mujeres objeto de trata como las que migran voluntariamente pueden acabar en situaciones de explotación, violencia y abuso, en cuyo origen está una situación como la descrita. El intercambio de valores sexuales a cambio de posibilidad de transitar, práctica frecuente en algunas fronteras, es también una de las prácticas de persecución en base a género, de la que las mujeres migrantes son a menudo objeto.

57. En la mayoría de las estructuras sociales las trabajadoras migratorias se encuentran en una situación de gran marginación, que el Estado suele agravar y tolerar implícitamente (véase E/CN.4/1997/47).

58. Al respecto, en su 54° período de sesiones, la Asamblea General adoptó el 17 de diciembre de 1999, una resolución sobre la violencia contra las trabajadoras migrantes. En ella pidió a todos los gobiernos a que cooperaran con la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en la realización de las funciones encomendadas y que proporcionaran toda la información solicitada con prontitud. La Asamblea alentó a los gobiernos, en particular los de los países de origen y de acogida, a compartir información sobre la violencia contra las trabajadoras migrantes con la Relatora Especial, con vistas a pedirle que recomiende medidas y actividades concretas para encarar el problema.

59. En número asombrosamente elevado las mujeres cruzan las fronteras y recorren grandes distancias para dedicarse a tareas mal remuneradas en el ámbito privado que las colocan en una situación de aislamiento y subordinación. Esto deriva en que quedan expuestas a un grave riesgo de violencia física o psicológica y a menudo a la expropiación de sus ingresos.

60. La ausencia de protección y de una reglamentación de la mano de obra informal, están en el origen de la dependencia con el empleador de las trabajadoras migrantes. Debido a esa ausencia a menudo las mujeres pierden su residencia legal en el país receptor en el momento de dejar al empleador, aun en casos de maltrato. En muchos países, no se autoriza a los trabajadores migrantes a cambiar de empleador, la trabajadora que se encuentra en esa situación se ve obligada a permanecer con él, hasta que abandona el país u obtiene su residencia legal.

61. Las trabajadoras migratorias, especialmente las domésticas, no suelen tener la capacidad, por falta de un estatuto jurídico, de escapar a una situación de maltrato.

En algunos países de destino hay organizaciones de apoyo a las trabajadoras que son objeto de violencias, pero no son de fácil acceso para ellas, ya sea por no conocer el idioma, por su difícil desplazamiento o por ignorar su existencia.

62. Muchas de estas trabajadoras buscan protección en la embajada de su país, pero algunas de éstas no cuentan con los servicios o programas adecuados para atenderlas.

Los factores más frecuentemente referidos que "restringen la capacidad de las trabajadoras migratorias para escapar a una situación de trabajo forzoso son:

a) la falta de un empleo alternativo;
b) la falta de conocimientos jurídicos, especialmente en materia de Derechos de Trabajadores;
c) las obligaciones financieras respecto de su familia que dependen de sus ingresos;
d) la falta de recursos financieros;
e) el temor a la expulsión;
f) las restricciones a su libertad de circulación;
g) la falta de documentos de identidad;
h) el temor a ser detenida;
i) la violencia de los tratantes y los empleadores;
j) a servidumbre por deudas y en muchos casos el consiguiente temor a la venganza contra sus familiares por no pagar las deudas; y
k) el temor a las represalias".

63. Los casos de abusos y violencia contra las trabajadoras migrantes son la retención del salario, los actos de violencia física y sexual, la malnutrición, la confiscación del pasaporte, la falta de atención médica y sanitaria, entre otros.

64. Las estimaciones más recientes, calculan que hay en el mundo cerca de 130 millones de migrantes internacionales o "no nacionales"; las mujeres constituyen el 50% de esa cifra, habida cuenta que las estadísticas de los países son lamentablemente escasas y no tienen en cuenta, o apenas, las personas sin la debida documentación. Sector, éste último dentro del cual las mujeres constituyen una categoría que va en aumento, estimada en alrededor de 30 millones.

65. A las Naciones Unidas les inquieta la difícil situación de las trabajadoras migratorias, debido a que muchas de ellas han sido víctimas de la violencia en base al género. La falta de formación y capacitación e información de los trabajadores

migrantes les hace fácilmente vulnerables al engaño. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995, analizó la situación de la mujer migrante e hizo un llamamiento a los Estados para que reconociera la vulnerabilidad ante la violencia y otras formas de malos tratos de esas mujeres. Las trabajadoras migratorias, cuya situación jurídica en el Estado receptor depende de los empleadores fueron un tema de particular atención. La Plataforma de Acción (Cap. IV.D) emanada de esa Conferencia, exhortó a los gobiernos a establecer servicios lingüística y culturalmente asequibles para las mujeres y niñas migrantes, incluidas las trabajadoras migratorias, que son víctimas de la violencia en base al género.

66. A pesar de ser un tema de creciente interés y de investigación, es poca la atención que se ha prestado a la manera como se distribuyen entre los géneros las distintas categorías de migrantes y las consecuencias que esto acarrea para las familias y las comunidades en los lugares de origen.

[. . .]

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
E/CN.4/2004/66

Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La Violencia contra la Mujer

Hacia una aplicación efectiva de las Normas Internacionales para poner fin a la Violencia contra la Mujer

Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Yakin Ertürk, de conformidad con la resolución 2003/45 de la Comisión de Derechos Humanos
26 de diciembre de 2003

Resumen,

Este es el primer informe que presenta a la Comisión de Derechos Humanos Yakin Ertürk, actual titular del mandado. El informe se presenta de conformidad con la resolución 2003/45 de la Comisión, por la que ésta decidió renovar por un período de tres años el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. La Relatora Especial señala en su informe su gran preocupación por el hecho de que a pesar de los adelantos logrados en el plano normativo, la violencia contra la mujer subsiste, en grado alarmante, como violación más grave de los derechos humanos de la mujer que atenta contra la integridad física y la dignidad de todas las mujeres. Basándose en la labor de su predecesora Radhika Coomaraswamy, la Relatora Especial dará prioridad a la elaboración de directrices para la aplicación práctica de las normas internacionales, que se refieren a los derechos humanos universales de la mujer y en particular a la observancia de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer aprobada por los Estados en 1993.

En la sección I del informe se definen el mandato y los métodos de trabajo de la Relatora Especial. En la sección II se describen las actividades de la Relatora Especial desde que asumió el mandato en agosto de 2003 y se menciona la labor realizada por la ex Relatora Especial en 2003, hasta el final de su mandato en julio. La sección III comienza con una evaluación de lo acontecido en el último decenio en relación con los derechos humanos de la mujer y la violencia contra la mujer; y

continúa con un análisis de las formas de violencia contra la mujer que se manifiestan en un amplio espectro que va desde el hogar hasta el ámbito internacional, y refleja la persistencia de los sistemas y formas antiguas de violencia y la aparición de otras nuevas. En éste contexto se hace hincapié en la universalidad de la violencia contra la mujer, la multiplicidad de sus formas y la convergencia de los diversos tipos de discriminación contra la mujer y su vinculación a un sistema de dominación, basado en la subordinación y la desigualdad. Se destaca que el VIH/SIDA es la epidemia más devastadora por sí sola de la historia moderna, en la que se intersectan las diversas formas de discriminación.

Debido a la magnitud de los problemas de salud, seguridad, desarrollo y derechos humanos asociados al VIH/SIDA y su intrincada relación con la violencia contra la mujer, la Relatora Especial se propone llevar a cabo una vasta investigación sobre esta cuestión para su informe anual de 2005. Por último, la sección III del informe trata en detalle sobre directrices para elaborar estrategias encaminadas a lograr una aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer a nivel nacional y propone una estrategia de intervención con tres niveles interconexos, a saber, el Estado, la comunidad y cada mujer. Como el Estado está obligado por la normativa internacional de los derechos humanos, se indica la necesidad de complementar el discurso de los derechos humanos a nivel de la comunidad y de las mujeres mediante un discurso relativo a la cultura y a la potenciación, respectivamente. En la sección IV, que contiene las conclusiones, se subrayan las cuestiones planteadas en el informe, que es preciso investigar y analizar más a fondo.

La Relatora Especial está convencida de que la Declaración, así como los informes y recomendaciones de su predecesora, no podrán ser eficaces si no reciben más atención en cada país y a nivel regional. Es preciso redefinir las cuestiones de la rendición de cuentas y la debida diligencia para incorporar mejor los procesos transnacionales que no se puedan resolver satisfactoriamente con los actuales enfoques. El sistema de las Naciones Unidas puede cumplir una función fundamental subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial, por ejemplo en lo que respecta a mejorar sus propios mecanismos de rendición de cuentas a nivel interno, dando prioridad a los derechos humanos de la mujer en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y fomentando la responsabilidad de los agentes del sector privado en el respeto de los derechos humanos.

En la adición del presente informe figura un resumen de las comunicaciones enviadas a los gobiernos y de las exposiciones recibidas de éstos.

Introducción

1. El mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, creado en 1994 y asignado a Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka), fue renovado por tres años más en la resolución 2003/45 de la Comisión de Derechos Humanos. La Presidenta de la Comisión, tras celebrar consultas con la Mesa y los grupos regionales, nombró a Yakin Ertürk (Turquía) Relatora Especial en agosto de 2003.

2. La Relatora Especial presenta aquí su primer informe a la Comisión de conformidad con la resolución 2003/45. El informe refleja las actividades de la Relatora Especial desarrolladas conforme al mandato que se le confirió, así como sus opiniones preliminares sobre el futuro del mandato.[1]

I. Mandatos y Métodos de Trabajo

3. La Relatora Especial se adhiere al principio de la continuidad en el desempeño de su mandato. Se refiere a la labor de su predecesora en la que se definieron las atribuciones y los métodos de trabajo para el desarrollo del mandato, que hace suyos.

4. Las principales actividades de la Relatora Especial siguen consistiendo en:

a) Solicitar y recibir información creíble y fidedigna de los gobiernos, órganos de tratados, organismos especializados, otros relatores especiales que se ocupan de diversas cuestiones de derechos humanos y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG), en particular organizaciones femeninas;

b) Hacer llamamientos urgentes a los gobiernos para que se aclare la situación de personas cuyas circunstancias dan motivo para temer que estén teniendo lugar o puedan tener lugar tratos comprendidos en el mandato de la Relatora Especial;

c) Transmitir a los gobiernos información como la indicada en el apartado a) señalando que pueden haberse producido actos comprendidos en su mandato

1 La Relatora Especial quisiera agradecer a todas las personas, ONG y entidades de las Naciones Unidas que pusieran a su disposición notas informativas, documentos y publicaciones sobre la violencia contra la mujer, los cuales le proporcionaron conocimientos inestimables para la redacción de este informe. La Relatora Especial agradecería que esta colaboración continuase en el futuro.

o que se requieren medidas jurídicas o administrativas para impedir que se produzcan tales actos;

d) Realizar visitas in situ con el consentimiento de los gobiernos interesados; y

e) Presentar informes a la Comisión de Derechos Humanos y recomendar medidas, medios y arbitrios en los planos nacional, regional o internacional para eliminar la violencia contra la mujer y sus causas y reparar sus consecuencias.

5. En el desempeño de su mandato la Relatora Especial se propone cooperar estrechamente con los otros titulares de mandatos relativos a procedimientos especiales, geográficos y temáticos, los órganos creados en virtud de tratados y las operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

También tiene la intención de continuar desarrollando la colaboración con órganos intergubernamentales, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, y con las organizaciones intergubernamentales regionales y sus mecanismos que se ocupan de la promoción de los derechos humanos de la mujer y, en particular, la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África, de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Relatora Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Relatora Especial procurará trabajar con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, como la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría, el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como con instituciones nacionales y ONG, en particular organizaciones de mujeres, que trabajan por la eliminación de la violencia contra la mujer.

6. La Relatora Especial quisiera aprovechar esta oportunidad para sumarse plenamente a las recomendaciones de su predecesora que figuran en el último informe a la Comisión (E/CN.4/2003/75). Expresa la esperanza que los Estados y otros agentes nacionales e internacionales interesados examinen las recomendaciones atentamente y hagan todo lo posible por aplicarlas.

II. Actividades de la Relatora Especial[2]

A. Consultas y Participación en Reuniones

7. Tras su nombramiento, la Relatora Especial celebró consultas en Ginebra del 15 al 18 de septiembre de 2003. Escuchó varias exposiciones de funcionarios del ACNUDH sobre las actividades del Programa de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y se reunió con el Alto Comisionado Interino para los Derechos Humanos y el Comité de los Derechos del Niño. La Relatora Especial también se reunió con varios representantes permanentes (de Turquía, la Federación de Rusia, Nigeria, la Jamahiriya Árabe Libia y el Canadá) y con representantes de organismos internacionales y ONG, entre otros, el Secretario General de Amnistía Internacional. Amnistía Internacional organizó una reunión en Londres el 19 de septiembre de 2003, para debatir cuestiones de interés común. La Relatora Especial aplaude la iniciativa de Amnistía Internacional de lanzar una campaña mundial en 2004 para poner fin a la violencia contra la mujer.

8. Los días 4 y 5 de noviembre de 2003 la Relatora Especial participó en una reunión de expertos titulada "La violencia como delito de honor" organizada en Estocolmo por el Ministerio de Justicia de Suecia, en la que presentó una exposición titulada "La violencia como delito de honor en el contexto de los regímenes internacionales".

9. La Relatora Especial presentó su informe sobre la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán (A/58/421) a la Tercera Comisión de la Asamblea General en Nueva York y del 10 al 14 de noviembre de 2003; mantuvo diversas reuniones bilaterales con representantes permanentes (del Japón, México, los Países Bajos, el Canadá y Nigeria), funcionarios de las Naciones Unidas (la Asesora Especial del Secretario General en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer) y órganos de las Naciones Unidas (División para el Adelanto de la Mujer, Fondo de Población

2 La ex Relatora Especial Radhika Coomaraswamy, en los últimos ocho meses de su mandato en 2003, se reunió con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en enero de 2003. Pronunció una alocución ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y del 3 al 14 de marzo de 2003 participó en diversos actos paralelos y reuniones en Nueva York. Realizó una visita a Ginebra del 7 al 11 de abril de 2003 para celebrar consultas y presentar su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 59º período de sesiones. Durante esa visita participó en varios actos paralelos y se reunió con representantes de misiones permanentes (República Islámica del Irán y México) y ONG internacionales, regionales y locales. La primera Consulta Regional sobre la Violencia contra la Mujer en la Región Árabe se celebró los días 12 y 13 de mayo de 2003 en El Cairo y fue organizada por la Alianza Árabe para la Mujer. Como la ex Relatora Especial no pudo asistir, la representó su auxiliar del ACNUD. Uno de los resultados de la Consulta fue un plan de acción para trabajar por la eliminación de la violencia contra la mujer en la región.

de las Naciones Unidas (FNUAP) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)).

10. El 25 de noviembre de 2003 la Relatora Especial participó en los actos conmemorativos del "Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer" organizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Suiza en Berna. La Relatora Especial celebró consultas en Ginebra los días 26 y 27 de noviembre y se reunió con representantes permanentes (de Guatemala y El Salvador) y con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

11. Los días 5 y 6 de diciembre de 2003 la Relatora Especial presentó una exposición en un simposio titulado "Los delitos de honor" organizado por el Consulado de Suecia en Estambul en cooperación con Ka-Mer (Centro de Mujeres de Turquía), la Universidad Bilgi y el Instituto Sueco.

12. Los días 7 y 8 de diciembre de 2003 la Relatora Especial convocó una reunión en Estambul para definir los programas al principio de su mandato a fin de reforzar la solidaridad existente entre los agentes que trabajan para poner fin a la violencia y beneficiarse de los inestimables conocimientos y experiencias en todo el mundo acerca de la cuestión de la violencia contra la mujer. Entre los participantes en la reunión se encontraban la Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, representantes del ACNUDH, de la División para el Adelanto de la Mujer y del UNIFEM, y especialistas y representantes de ONG procedentes de todas las regiones.[3] Para reforzar aún más esa colaboración la Relatora Especial tiene previsto reunirse con miembros del Comité, en enero de 2004 y pronunciar una alocución ante la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en marzo de 2004.

13. El 10 de diciembre de 2003, la Relatora Especial, en colaboración con la organización Women for Women´s Human Rights - New Ways y el Programa de Estudios sobre el Género y la Mujer de la Universidad Técnica del Oriente Medio,

3 Radhika Coomaraswamy, así como las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fueron invitadas a la reunión, pero desafortunadamente no pudieron asistir debido a compromisos contraídos anteriormente y a otros motivos. La Relatora Especial expresa su agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a la celebración de la reunión mediante su participación, al Gobierno del Canadá por haber aportado los fondos para la reunión y a la ONG de Estambul, Women for Women's Human Rights - New Ways, por su apoyo logístico. La reunión para definir los programas brindó inestimables conocimientos para la preparación de este informe.

organizó un diálogo de alto nivel acerca de la reforma del Código Penal de Turquía en el contexto de la normativa internacional de derechos humanos. Asistieron a la reunión miembros del Gobierno y del Parlamento de Turquía, representantes de la comunidad internacional en Ankara y agentes de la sociedad civil.

14. Desde que fue nombrada, la Relatora Especial ha seguido la evolución de la situación en Turquía en el contexto de su mandato. Su predecesora tenía proyectado viajar al país en 2002, pero desafortunadamente tuvo que cancelar su visita debido a razones personales.

B. Comunicaciones con los Gobiernos

15. La Relatora Especial señala a la Comisión la adición del presente informe, que contiene los resúmenes de las denuncias generales e individuales y los llamamientos urgentes transmitidos a los gobiernos y las respuestas de éstos.

C. Situación de las Mujeres y las Niñas en el Afganistán

16. Desde su nombramiento, la Relatora Especial ha prestado particular atención a la situación de los derechos humanos en el Afganistán. En su resolución 2003/77 la Comisión de Derechos Humanos invitó a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer a que siguiera examinando la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán y presentará un informe a la Asamblea General y a la Comisión. La Relatora Especial presentó su informe a la Asamblea General en su quincuagésimo octavo período de sesiones. La Relatora Especial desearía remitir a la Comisión a la lectura de ese informe, en el que acogía con satisfacción la ratificación el 5 de marzo de 2003, de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer por parte del Gobierno del Afganistán, y la interpretaba como una manifestación de la voluntad y compromiso políticos del Gobierno, de poner fin a la discriminación por motivos de sexo. A pesar de algunos progresos alcanzados el año anterior, sigue habiendo motivos de preocupación, los cuales han sido señalados por la Relatora Especial, a la vez que describía los retos que quedan por afrontar. En particular, la Relatora Especial exhorta al Gobierno a adoptar medidas para hacer frente a la impunidad de los autores de actos de violencia contra mujeres, estableciendo al mismo tiempo el estado de derecho en todo el país. A este respecto, la Relatora Especial hace hincapié, como primera medida, en la necesidad de una reforma legal y judicial acorde con las normas internacionales, en aras de promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas.

17. Además, la Relatora Especial quisiera señalar a la Comisión lo sucedido desde el último informe, en particular con respecto al actual proceso de elaboración de la Constitución en el Afganistán. La redacción de una nueva Constitución brinda una valiosa oportunidad de garantizar el principio de la igualdad de derechos a las mujeres y los hombres y prohibir todas las formas de discriminación contra la mujer. La Relatora Especial insta a la Administración de Transición del Afganistán a velar por que la Constitución garantice una protección específica y la promoción de los derechos de la mujer conforme a las obligaciones que le incumben en virtud de los tratados internacionales en que el Afganistán es Parte, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

18. La Relatora Especial observa con interés que representantes de la sociedad civil han presentado dos series de recomendaciones sobre el proyecto de constitución a la Secretaría de la Comisión Constituyente del Estado Islámico de Transición del Afganistán para que se distribuyeran a los delegados de la Loya Jirga constituyente. La primera serie de recomendaciones generales proviene de un grupo representativo de miembros de la sociedad civil del Afganistán y fue elaborada en 22 talleres provinciales. Esas reuniones fueron coordinadas por el Foro de la Sociedad Civil Afgana en colaboración con otras ocho ONG nacionales asociadas. Cada taller duró dos días (8 y 9 de diciembre de 2003) y contó con la asistencia de unos 60 a 100 representantes de la sociedad civil, como intelectuales y académicos, ONG, mujeres y activistas de los derechos humanos, profesionales (maestros, abogados, jueces, etc.), ancianos tribales, representantes comunitarios, jóvenes, periodistas, etc.

19. La segunda serie de recomendaciones proviene de una muestra representativa de organizaciones femeninas y grupos jurídicos, algunos de los cuales ya habían presentado un conjunto de recomendaciones a la Loya Jirga constituyente. Con el fin de consolidar sus mensajes, esas organizaciones, junto con el Ministerio de Asuntos de la Mujer, formaron un Comité para la protección de los derechos de la mujer en la Constitución. En un taller de dos días de duración (8 y 9 de diciembre), inaugurado por la Ministra de Asuntos de la Mujer Habiba Sarobi y la Asesora de Asuntos de la Mujer Mahbouba Hoquqmal, y organizado por el Foro de la Sociedad Civil Afgana, se convino en una única serie de recomendaciones. Se presentará un resumen de ambas series de recomendaciones a los delegados de la Loya Jirga constituyente, a la comunidad internacional y a la prensa para su distribución al público.

La Relatora Especial, celebra estas iniciativas y formula la esperanza de que la Loya Jirga constituyente examine debidamente las recomendaciones.

20. La Relatora Especial, espera tener la oportunidad de visitar el Afganistán en 2004 en el contexto de su mandato.

D. Visitas proyectadas a los Países

21. La Relatora Especial considera que llevar a cabo visitas a los países es uno de los elementos esenciales de su mandato, pues le permite examinar *in situ* la situación de la violencia contra la mujer. Desde que fue nombrada, la Relatora Especial ha comenzado a responder a las invitaciones que había recibido su predecesora para que realizara una visita a la Federación de Rusia, México, Argelia y la República Islámica del Irán. Además, la Relatora Especial ha solicitado recibir invitaciones para visitar Nigeria, la República Democrática del Congo, Guatemala y El Salvador.

22. La Relatora Especial recibió una comunicación de la Misión Permanente de Nigeria ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en la que se señalaba que lamentablemente la visita no podría tener lugar en 2003 debido a otros compromisos, pero se proponía que se realizase en 2004. La Relatora Especial también recibió una comunicación de la Misión Permanente de la Federación de Rusia ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra en la que se confirmaba la invitación hecha a la Relatora Especial para que visite la Federación de Rusia en el marco de su mandato y se proponía que la visita tuviera lugar en mayo o junio de 2004. La Relatora Especial ha estudiado las fechas para realizar una visita a América Central con las Misiones Permanentes de México, El Salvador y Guatemala ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, las cuales han manifestado su acuerdo para que las visitas tengan lugar en 2004. La Relatora Especial espera emprender su primera visita a un país a comienzos de 2004.

III. De las propuestas a las realizaciones

A. Balance de lo acontecido en el Último Decenio

23. Ha transcurrido un decenio desde la celebración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la adopción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Ambos hitos históricos en la agenda de las Naciones Unidas sobre los derechos de la mujer marcan un cambio decisivo en el reconocimiento de la violencia contra la mujer, que antes se consideraba un asunto de la esfera privada, como un problema de derechos humanos de interés público.

La expresión "violencia contra la mujer" fue definida oficialmente en la Declaración[4] (art. 1) y en la Plataforma de Acción de Beijing (párr. 113) como: "...todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada".

24. La Declaración establece que se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

a) La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
b) La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
c) La violación física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.

25. La Plataforma de Acción, al incluir entre sus 12 esferas de especial preocupación la violencia contra la mujer, así como el tema de la mujer y los conflictos armados y los derechos humanos de la mujer, concedió prioridad a la importancia de atender los problemas relacionados con la violencia promoviendo el adelanto de la mujer. En los intensos debates celebrados durante las negociaciones de Beijing se especificaron varias formas de agresión sexual contra la mujer que no se habían mencionado específicamente en la Declaración.

Algunas de ellas son: la violación sistemática y los embarazos forzados durante los conflictos armados, la esclavitud sexual, la esterilización forzada y el aborto forzado, el infanticidio de niñas y la determinación prenatal del sexo. El examen de la aplicación de la Plataforma de Acción que se realizó durante el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado en el año

4 Tras la adopción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la Comisión de Derechos Humanos creó, en 1994, el cargo de Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias.

2000, demostró claramente que la violencia contra la mujer había adquirido carácter prioritario en los programas de varios Estados Miembros y que se habían adoptado medidas importantes para hacer frente al problema, en algunos casos incluso antes de la adopción de la Plataforma de Acción.[5]

26. El proceso de examen reveló además que la violencia, junto con la pobreza, sigue siendo uno de los problemas más generalizados que enfrentan las mujeres de todo el mundo y tiene consecuencias perjudiciales para las otras esferas esenciales. Por otra parte, desde la adopción de la Plataforma, "los derechos humanos de la mujer" se han convertido en un objetivo primordial de todas las esferas de especial preocupación. El documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre Beijing+5, titulado "Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Beijing" (resolución S-23/3 de la Asamblea General, anexo) confirmó enérgicamente que la Plataforma de Acción, basada en los objetivos establecidos en mecanismos anteriores, como la Convención y la Declaración, siguen vigentes como puntos de referencia del compromiso contraído por los gobiernos de velar por los derechos de las mujeres. Sin dejar de reafirmar los objetivos estratégicos con respecto a la violencia contra la mujer, el documento va aún más lejos al recomendar en el (párrafo 69 c) que la violencia contra la mujer se tipifique como delito punible por ley, en los términos siguientes: [los gobiernos deberán] "Tratar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas de todas las edades como delito punible por la ley, incluida la violencia basada en todas las formas de discriminación". El documento final recomienda, además, que se establezcan leyes y se fortalezcan los mecanismos apropiados para encarar las cuestiones penales relativas a todas las formas de violencia en el hogar (párr. 69 d) y que se tomen medidas para hacer frente al racismo y a la violencia contra mujeres y niñas por motivo de raza (párr. 69 g).

27. El difícil proceso de negociaciones durante el vigésimo tercer período extraordinario de sesiones indicó sin duda la creciente tendencia hacia una fragmentación política y cultural debido a las disparidades y a las nuevas polarizaciones desencadenadas por el proceso de globalización y la reacción en contra de éste. Ello se observó en varias esferas que debían tenerse en cuenta y vigilarse de cerca a fin de evaluar con precisión las nuevas dificultades que se plantean para cumplir con el compromiso

5 Véase en From Beijing to Beijing+5 (Naciones Unidas, 2001), capítulo sobre la esfera de especial preocupación D, un análisis de las medidas adoptadas por los gobiernos para poner fin a la violencia contra la mujer.

internacional de poner fin a la violencia contra la mujer. Una de ellas era el hecho de que en el documento no se hubiera hecho referencia a la Declaración. Del mismo modo, durante las negociaciones resultó evidente la renuencia de los Estados Miembros a establecer un vínculo estrecho entre la Convención, el instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos humanos de la mujer, y las resoluciones aprobadas.

28. Otras esferas de interés con respecto al documento son: a) la falta de objetivos mensurables asociados a plazos para poner fin a la violencia. El párrafo 87 b) establece simplemente que [los gobiernos han de] "Considerar la posibilidad de iniciar una campaña internacional de "ninguna tolerancia" sobre la violencia contra la mujer"; b) la falta de firmeza en el texto relativo a la rendición de cuentas por los Estados y a la debida diligencia con respecto a las entidades no estatales que violan los derechos de la mujer. El párrafo correspondiente, 68 j) dispone lo siguiente: [los Estados han de] "Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas por parte de cualquier persona, organización o empresa".

29. La preocupación por esas tendencias se ha intensificado aún más con las amenazas más recientes a la salud reproductiva y los derechos en materia de Procreación, y con el hecho de que la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer no haya podido, en su 47º período de sesiones celebrado en 2003, llegar a un consenso sobre el proyecto de conclusiones convenidas relativo a los derechos humanos de la mujer y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, primera vez en la historia de la Comisión que no se adoptan conclusiones convenidas sobre uno de sus temas. Análogamente, el mismo año, la Asamblea General tuvo que abandonar una resolución general sobre la violencia contra la mujer y sustituirla por un texto más restringido, relativo únicamente a la violencia contra la mujer en el hogar (resolución 58/147).

30. Esos incidentes revelan que resulta cada vez más difícil lograr un consenso entre los Estados Miembros sobre cuestiones fundamentales relacionadas con los derechos de la mujer. Si bien es importante reconocer y vigilar esas tendencias amenazadoras, la agenda sobre los derechos humanos de la mujer sigue adelante. En el año 2000 el Consejo de Seguridad examinó el tema de la mujer, la paz y la seguridad y aprobó la resolución 1325 (2000). Ese mismo año entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención. En 2002, la Asamblea General aprobó la resolución 57/179 titulada

"Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer". En 2003, la Comisión de Derechos Humanos renovó el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. La violencia se sigue considerando una violación de los derechos humanos, lo que obliga a los Estados a recurrir al derecho internacional para tratar los problemas relacionados con la violencia. Además, la Asamblea General aprobó la resolución 58/185, en la que pidió al Secretario General que hiciera un estudio a fondo de todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluye la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el embarazo forzado en la definición de los crímenes de guerra y de lesa humanidad (art. 7).

31. Además, cabe destacar que el carácter jurídico de la Convención y la obligación que impone a los Estados Partes no pueden verse menoscabados por los problemas señalados anteriormente. Es alentador que en los últimos años, nuevos Estados hayan ratificado la Convención, aunque algunos con muchas reservas. Desde el período extraordinario de sesiones y al mes de diciembre de 2003, el número de Estados Partes en la Convención había aumentado de 165 a 174. Al mes de diciembre de 2003, 75 Estados Partes habían firmado el Protocolo Facultativo y 57 lo habían ratificado.

32. Actualmente existen numerosos mecanismos internacionales y regionales para orientar las medidas destinadas a eliminar la violencia contra la mujer. En su último informe presentado a la Comisión, Radhika Coomaraswamy indicó, que el logro más importante en la lucha contra ese tipo de violencia el decenio anterior había sido la sensibilización y la fijación de normas, así como el hecho de "convencer a los Estados para que aceptasen las normas internacionales, promulgasen leyes apropiadas y establecieran mecanismos para combatir la violencia contra la mujer" (párr. 79).

33. Agregó que: "Si durante el primer decenio se puso el acento en la fijación de normas y la sensibilización, el segundo decenio debe estar centrado en la aplicación efectiva y en la elaboración de estrategias innovadoras para que la prohibición de la violencia se convierta en una realidad tangible para las mujeres del mundo. En este contexto, quien suceda a la Relatora Especial, deberá concentrarse en cómo asegurar la protección eficaz de los derechos de la mujer y la igualdad de acceso a la justicia de las mujeres víctimas de la violencia, de conformidad con las obligaciones que impone a los Estados el derecho internacional. Debe prestarse ayuda a los Estados

para que supriman la discriminación de hecho y de derecho y supervisen la eficacia de las estrategias destinadas a poner fin a la violencia contra la mujer" (párr. 78). "En el próximo decenio habrá que asegurarse de que los mecanismos internacionales, regionales y nacionales establecidos durante el presente decenio resulten accesibles a las mujeres que tratan de obtener reparación. La Corte Penal Internacional, el Protocolo Facultativo de la Convención y el sistema de examen de casos particulares de los tribunales regionales son ahora mecanismos que están al alcance de las mujeres que piden justicia. Cabe esperar que los enjuiciamientos y deliberaciones de estos órganos fijen normas de jurisprudencia que han de seguir las jurisdicciones nacionales. La participación de la comunidad internacional en esos casos fortalecerá la situación de las mujeres que han agotado todos los recursos nacionales pero consideran que no se les ha hecho justicia" (párr. 81).

34. En síntesis, la ex Relatora Especial puso de relieve que nuestra futura labor debe consistir en garantizar el acceso a los mecanismos internacionales relativos a las normas universales de derechos humanos, el cumplimiento con ellos y la vigilancia de su aplicación, a fin de que todas las mujeres, dondequiera que vivan, puedan ejercer su derecho fundamental a no ser objeto de violencia. Para garantizar la continuidad constructiva de su mandato relativo a la eliminación de la violencia contra la mujer, la labor de la nueva Relatora Especial tendrá en cuenta la de la Relatora anterior y se basará en ella. Por lo tanto, el presente informe tiene por objeto ampliar el concepto de violencia contra la mujer según se definió en la Declaración y desarrolló durante la labor de la ex Relatora Especial, y presentar algunas directrices preliminares para la elaboración de estrategias con miras a su aplicación efectiva.

B. Ampliación del Concepto de Violencia contra la Mujer; Lagunas y Problemas Pendientes

1. Institucionalización del Vínculo entre el Poder Masculino y la Violencia

35. "... [la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre" (preámbulo de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer). Este fenómeno universal está arraigado

en el legado patriarcal, cuyo fundamento es el interés de un grupo social por mantener y controlar métodos socialmente aceptables de reproducción de la especie. En ese contexto, el poder masculino, como mecanismo social institucionalizado, se utiliza para controlar la sexualidad y la capacidad reproductiva de la mujer. El honor y el prestigio de un hombre, en muchos casos, están intrínsecamente relacionados con la conducta de la mujer respecto de ellos. Paradójicamente, la falta de respeto a la sexualidad de una mujer, como en el caso de la violación, especialmente como arma de guerra, también es una manifestación de la forma en que el hombre ejerce su poder y dominación sobre el cuerpo de la mujer. El principio básico del sistema patriarcal representa una convergencia de culturas en que la violencia o la amenaza de violencia se ha utilizado como mecanismo legítimo para aplicar y mantener ese sistema de dominación. Sin embargo, las formas específicas y diversas de la violencia contra la mujer se ha manifestado de distintas maneras en las sociedades, tanto en el ámbito público como privado, y recientemente también han sido distintas las maneras en que se ha venido respondiendo a las exigencias del derecho internacional de poner fin a la violencia.

36. El estrecho vínculo entre poder y hegemonía masculina explican la generalización del patriarcado, mientras que la masculinidad se adapta continuamente a las necesidades cambiantes del poder, creando la oportunidad de eliminar algunas formas de violencia y al mismo tiempo la posibilidad de renovarlas o de establecer nuevas formas de violencia. El proceso de cambio de la modernización a la globalización ha puesto fin a algunos de los conflictos de larga data, en el mundo especialmente los que se vivieron durante la guerra fría. Sin embargo, han surgido nuevos conflictos provocados por las diferencias étnicas, raciales y religiosas, en los que participan no sólo los Estados sino también diversos agentes no estatales. La necesidad de establecer nuevos límites, sobre la base de lo que inicialmente pudo haber sido la búsqueda de una identidad local, se ha apoyado necesariamente en la visión del "otro" como enemigo externo.

37. La politización de la diversidad cultural y étnica como forma de crear identidad supone numerosos conflictos y es particularmente alarmante para la mujer, ya que al hacer frente a esos conflictos a menudo se suele justificar la violencia contra la mujer tanto dentro de un grupo como entre los distintos grupos en conflicto. Para mantener los límites de las estructuras patriarcales existentes y las normas sociales que se ven amenazadas en caso de conflicto, los patriarcados pueden recurrir a la imposición de más normas morales a sus mujeres, mientras que otros recurren a

la violación y el embarazo forzado de las mujeres vinculadas al grupo enemigo con el objeto de deshonrar a todo un grupo social. Otra forma de violencia que experimentan las mujeres durante las situaciones de conflicto es la posibilidad de que las movilicen para participar activamente en la lucha armada de su grupo, ya sea en los combates o en misiones suicidas. En síntesis, las mujeres se convierten en campos de batalla simbólicos, donde se protegen los límites culturales y se libran guerras. Todavía no han sido incluidas en el proceso de paz.

38. La conocida expresión "choque de civilizaciones" se está convirtiendo rápidamente en una profecía que se cumple por sí misma, una línea imaginaria que divide profundamente al mundo. Los acontecimientos del 11 de septiembre y sus consecuencias han reafirmado aún más esa tendencia. La creciente politización de la cultura, especialmente su manifestación en forma de fundamentalismos religiosos, en la competencia por la supremacía mundial plantea un reto importante para el ejercicio de la gobernanza a nivel nacional e internacional basada en el orden normativo que rige los mecanismos internacionales de derechos humanos, particularmente en lo que afecta a la mujer. Los nuevos sistemas de "normatividad", que derivan su legitimidad de la cultura y la religión, fueron señalados por la ex Relatora Especial como el mayor problema para los derechos humanos de la mujer (véase E/CN.4/2003/75, párr. 83). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también pone de relieve las contradicciones a que puede dar lugar la superposición de los derechos colectivos y los derechos humanos de la mujer. Ante esa paradoja, cabe preguntarse si el derecho a la diferencia y la especificidad cultural, consagrado en la libertad de religión y creencia, contradice la universalidad de los derechos humanos de la mujer. La pregunta podría plantearse de otra manera: ¿Es el control sobre la mujer y la reglamentación al respecto la única forma de mantener la especificidad y las tradiciones culturales? ¿Es la cultura o la coacción patriarcal autoritaria y los intereses de la hegemonía masculina lo que viola los derechos humanos de la mujer en todas partes? ¿Está ejerciendo su derecho en nombre de la cultura el hombre que le pega a su mujer? De ser así, ¿Son la cultura, la tradición y la religión sólo propiedad del hombre?

39. Las normas universales de derechos humanos son claras al respecto. La Declaración subraya que los Estados no deben "invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla" [la violencia contra la mujer] (art. 4).

El diálogo entre las civilizaciones, basado en la convergencia de los valores arraigados en el patrimonio común de los derechos humanos, es fundamental para

poner resistencia al extremismo religioso y a la violación por éste de los derechos humanos de la mujer. El consenso a que se llegue sobre los valores y normas mediante ese diálogo constructivo permitirá una mayor convergencia de las actividades para lograr la unidad en la diversidad.

2. Ampliación del Ámbito Conceptual de las Distintas Categorías de Violencia contra la Mujer

40. La Declaración define formalmente la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada" (art. 1). Ello comprende tres grandes categorías: la violencia en la familia, la violencia dentro de la comunidad y la violencia perpetuada y tolerada por el Estado. La ampliación del ámbito conceptual de estas categorías, a fin de abarcar todo el espectro de actividades que va desde el hogar hasta el ámbito transnacional, nos permite determinar los actos de violencia que quizás no sean evidentes de inmediato, así como los que puedan surgir y apreciarse mejor como resultado de la dialéctica de los cambios mundiales.

41. Se ha demostrado que muchos de los actos de violencia contra la mujer se producen y perpetúan en la intimidad del hogar. Sin embargo, a pesar de ello hasta ahora no se ha prestado suficiente atención a los actos de violencia contra la mujer cometidos por miembros de la familia y por su compañero; la situación de las empleadas domésticas contratadas en hogares particulares no se ha tenido prácticamente en cuenta en las investigaciones ni en la formulación de políticas y normas. La mayoría de las empleadas domésticas en los países en desarrollo y en muchos casos en los países desarrollados trabajan en condiciones que no están en absoluto reglamentadas. En la mayoría de los países no existen prácticamente estadísticas ni investigaciones sobre el tema. Si bien se han realizado investigaciones sobre la situación de los trabajadores migrantes empleados en el servicio doméstico, la información acerca de las mujeres que trabajan, especialmente como empleadas domésticas en sus respectivos países que viven en la casa del empleador, se desconoce prácticamente y escapa a los mecanismos normativos. La escasa información disponible revela que las empleadas domésticas trabajan en condiciones de servidumbre sometidas a los miembros de la familia que las contrata. Además, son víctimas de humillaciones, explotación y formas de violencia extrema, y a menudo no tienen acceso a la justicia. A ese respecto, la Relatora Especial, celebra que la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos

de los Migrantes haya decidido dedicar su informe a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2004/76) al análisis de la situación de las mujeres migrantes que trabajan como empleadas domésticas.

42. En el otro extremo del proceso, el ámbito transnacional se está convirtiendo en una "geografía" y situación nuevas y cada vez más importantes, que comprenden las experiencias de vida de muchas mujeres tanto dentro de los territorios nacionales convencionales como más allá de éstos. La globalización está "desterritorializando" el espacio en el caso de un número cada vez mayor de mujeres que, por derecho propio, se están convirtiendo en trabajadoras migrantes, principalmente para contribuir al sustento de sus familias.

El concepto de "transnacionalismo" aquí se refiere a un proceso de experiencias de vida, que atraviesa los límites convencionales del Estado y supone, entre otras cosas, múltiples subjetividades, identidades y lealtades. Aunque se sostiene que la formación de hogares transnacionales puede potenciar la capacidad de la mujer para lograr una mayor representación en el derecho internacional, lo contrario también se ha observado cuando algunas formas locales y tradicionales de violencia contra la mujer, como la mutilación genital femenina y los "delitos de honor", se globalizan, y surgen nuevas formas de violencia como la trata con fines de explotación sexual y económica.

43. En el contexto del transnacionalismo, también es importante examinar los efectos que tienen las políticas restrictivas de inmigración y asilo en la situación de la mujer, especialmente si su condición de residente depende de la del marido. Se ha observado que con el cierre de fronteras han aumentado la atracción y los beneficios de la trata de mujeres y hombres, situación que, desde luego, incrementa los riesgos de violencia, especialmente para la mujer.

44. Es necesario seguir examinando las consecuencias del transnacionalismo para la mujer en ambos extremos del proceso (el país de origen y el país de destino), respecto de los tipos de violencia que existen, la multiplicidad de sistemas normativos en vigor y la multiplicidad de agentes estatales y no estatales que intervienen. Es particularmente importante reflexionar sobre la formación de nuevos regímenes jurídicos e instituciones reguladoras transnacionales regidos por agentes económicos privados o multinacionales y sobre la cuestión de la rendición de cuentas de los Estados en ese contexto. ¿Hasta qué punto los marcos conceptuales y normativos existentes son adecuados para responder a las realidades de las nuevas geografías y sistemas normativos creados por la globalización? ¿Existen mecanismos suficientes y eficaces

para proteger a las mujeres de la violencia en el "proceso transnacional"? ¿De qué manera han de conciliarse los múltiples, y a veces incompatibles, sistemas normativos para garantizar la promoción y protección de los derechos humanos universales de las trabajadoras migrantes? ¿Cómo puede el derecho internacional (en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros) utilizarse eficazmente para atribuir prioridad a los derechos humanos de la mujer, cuando los derechos se combinan o se contraponen? ¿Cómo se puede integrar o reflejar el modelo transnacional de experiencia social en los parámetros de política y del marco jurídico de los Estados en ambos extremos del proceso para subsanar las deficiencias que puedan aumentar la vulnerabilidad de las mujeres? Estas preguntas pertinentes deben abordarse en forma de ejemplos, políticas y en la práctica.

45. Habida cuenta de las realidades de la globalización, es necesario fortalecer la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones con arreglo al derecho internacional y examinar la cuestión de la gobernanza mundial para velar por la rendición de cuentas de los múltiples agentes, sean Estados o instituciones internacionales y mundiales con gran poder en el orden económico mundial. Las Naciones Unidas, que se crearon para defender los valores compartidos universalmente, pueden desempeñar una función constructiva subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial que han surgido con la reestructuración mundial.

C. El VIH/SIDA: Encrucijada de Múltiples Formas de Violencia contra la Mujer

46. Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, el VIH/SIDA se ha convertido en la epidemia más devastadora por sí sola de la historia moderna. En 2003 causó la muerte de más de 3 millones de personas en todo el mundo y se calcula que otros 5 millones de personas resultaron afectadas por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lo cual situó en 40 millones el número de personas que vivían con el virus en todo el mundo.[6] Más del 95% de las personas afectadas por el VIH vive en los países en desarrollo y la gran mayoría tiene entre 15 y 24 años.[7]

6 Situación de la epidemia del SIDA (ONUSIDA), diciembre de 2003.

7 La violencia contra la mujer y el VIH/SIDA: informe de la reunión organizada por la Organización Mundial de la Salud en Ginebra del 23 al 25 de octubre de 2000.

47. Las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables al VIH/SIDA no sólo por sus condiciones biológicas, sino también por las desigualdades económicas y sociales y las funciones de los sexos culturalmente aceptadas que las colocan en una posición de subordinación al hombre en la toma de decisiones sobre las relaciones sexuales. La violencia sexual contra la mujer por su compañero o por desconocidos (en la calle, en centros públicos como hospitales o centros de detención o retención, en situaciones de violencia organizada, como las violaciones de grupo o las situaciones de terrorismo y contraterrorismo, en la escena trasnacional como refugiadas, trabajadoras migrantes o prostitutas víctimas de la trata, o en tiempos de paz o de conflicto armado) aumenta su vulnerabilidad a la infección por el VIH y a más violencia. Es posible formular estrategias eficaces de intervención si se reconoce y se analiza la relación entre la desigualdad entre los sexos, la violencia y la pandemia de VIH.

48. Aunque inicialmente se creyó que el VIH/SIDA era principalmente una cuestión sanitaria, hoy se reconoce cada vez más que se trata de una cuestión relacionada con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. Su interconexión y sus repercusiones en los derechos humanos de la mujer han pasado a ser motivo de gran preocupación. Así pues, los debates sobre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA están convergiendo y están propiciando la colaboración entre quienes trabajan en cada esfera. La información y los conocimientos derivados de esa colaboración han permitido cobrar conciencia de que muchos de los factores asociados a la posición subordinada de la mujer aumentan el riesgo de infección por el VIH. Entre esos factores se encuentran los siguientes: el analfabetismo y la pobreza, las situaciones de conflicto, la falta de autonomía sexual, la violación por el propio compañero o por desconocidos, la multiplicidad de compañeros sexuales, la trata destinada a la explotación sexual, la mutilación genital y otras prácticas nocivas, la prostitución y el matrimonio precoz.

49. Las mujeres diagnosticadas con la enfermedad se ven relegadas a una vida mísera, estigmatizadas, discriminadas y sometidas a más violencia en su entorno familiar y en la comunidad en general. Las mujeres pobres infectadas por el VIH se ven particularmente privadas de medios por su falta de acceso a la asistencia médica y a todo tipo de justicia.

50. Es necesario seguir investigando para comprender la interrelación entre la violencia contra la mujer, desde el hogar hasta la esfera trasnacional, y la pandemia

de VIH/SIDA. Es preciso también velar por la rendición de cuentas y promover un sentimiento de responsabilidad en los diversos agentes que participan en la lucha contra la pandemia, como los Estados, los dirigentes de las comunidades, los hombres y las empresas farmacéuticas.

51. La Relatora Especial prevé presentar en 2005 un informe sobre la interrelación entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA.

D. Estrategias Encaminadas a lograr una Aplicación efectiva de las Normas Internacionales para poner fin a la Violencia contra la Mujer

1. Enfoque Múltiple e Intersectorial

52. El respeto de los derechos humanos de la mujer no es universal. La violencia contra la mujer tiene lugar en todo el mundo, desde los hogares hasta la esfera transnacional. La violencia puede evitarse y eliminarse si los Estados y la comunidad internacional muestran la voluntad y la determinación políticas necesarias. Es necesario conocer y comprender mejor la dinámica de la esfera transnacional para poder sugerir estrategias de intervención ante la violencia contra la mujer. Así pues, la presente sección del informe se limitará a abordar la cuestión de la aplicación del derecho internacional para eliminar la violencia en la esfera nacional.

53. Las relaciones de dominación son múltiples y se interrelacionan, lo cual somete a las mujeres a diversas capas de desigualdad y a diferentes tipos de violencia. La multiplicidad de las formas de violencia y los diversos tipos de discriminación complican la cuestión de la justicia, ya que pueden darse conflictos de derechos en un momento determinado, como por ejemplo entre los derechos de los grupos en relación con la cultura o la libertad de religión o creencias y los derechos de la mujer basados en las normas universales de derechos humanos. Para velar por que éstos no se sacrifiquen debido a la "causa más amplia" de aquéllos, es importante adoptar una perspectiva de género en la determinación de políticas generales. Debido a las intersecciones de los sistemas de dominación, la incorporación de un enfoque intersectorial al análisis de género permitirá determinar las distintas formas de discriminación y establecer la responsabilidad de los Estados en virtud de los diversos tratados en materia de Derechos Humanos.

54. Ya se está trabajando en la creación de ese tipo de metodologías.[8] La expansión de esas iniciativas permitirá comprender mejor las particularidades de las múltiples y diversas experiencias de la mujer y entender cómo se interrelacionan los diferentes aspectos de la opresión. Ello servirá a su vez de referencia para formular estrategias eficaces de intervenciónen materia de Reparación y Prevención.

55. Como la violencia es un problema polifacético, las estrategias para lograr una aplicación efectiva del derecho internacional deben ser también polifacéticas e incluir intervenciones a nivel del Estado, a nivel de los agentes comunitarios o no estatales y a nivel de cada mujer. Aunque las normas universales de derechos humanos establecen los principios rectores para la lucha destinada a acabar con la violencia contra la mujer, es necesario emplear múltiples marcos discursivos en cada esfera de intervención:

a) A nivel del Estado, el enfoque es, sin duda, la normativa internacional de los derechos humanos, que establece que los Estados y sus agentes deben observar la debida diligencia para proteger, prevenir, investigar y castigar jurídicamente a los autores de violencia contra la mujer y velar, en colaboración con las ONG y los demás agentes correspondientes, por la prestación de servicios de protección y apoyo a las mujeres. Es importante que las sanciones penales no se sustituyan por métodos de conciliación, en particular en los casos de delitos sexuales cometidos por el compañero de la víctima o por un desconocido. A ese respecto, se deben reformar los códigos penales a fin de que los delitos sexuales se consideren delitos contra la integridad física de la mujer.

b) A nivel de la comunidad, es decir las familias y otros agentes no estatales, el discurso en materia de Derechos Humanos debe acompañarse de un enfoque de "negociación cultural" para comprender las causas básicas de la violencia presente en la vida diaria y para sensibilizar a la sociedad sobre el carácter opresivo de determinadas prácticas efectuadas en nombre de la cultura recurriendo a los elementos positivos de la cultura y a otras expresiones de la masculinidad que respetan los derechos de la mujer.

---

8 En noviembre de 2000 la División para el Adelanto de la Mujer organizó una reunión de grupos de expertos bajo el lema "La discriminación racial y por motivos de sexo" con el fin de efectuar aportaciones al informe que el Secretario General presentaría a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 45º período de sesiones. En ese contexto, se empleó un enfoque intersectorial para estudiar la relación entre el racismo y la discriminación por motivos de sexo. Véase también Rita Raj (ed.), 2002, Women at the Intersection. Rutgers: Center for Women's Global Leadership, donde se estudia más a fondo la intersección como cuestión de metodología.

Los agentes de la sociedad civil –círculos académicos, medios de comunicación y ONG nacionales e internacionales– pueden cumplir una función importante en la colaboración con el Estado en ese ámbito. Además, los intelectuales y los dirigentes ilustrados de la comunidad, como dirigentes religiosos, que se distancian de las representaciones represivas de la cultura tienen la obligación ética de luchar contra esas representaciones represivas y demostrar la compatibilidad de la cultura y la religión con los derechos universales de la mujer.

c) A nivel de las mujeres, en particular de aquellas que corren el riesgo de sufrir violencia o que la han sufrido, es preciso emplear un enfoque que potencie su papel mediante mecanismos de protección e indemnización. Mientras que el Estado debe velar, mediante el sistema jurídico y sus diversos programas, por el acceso de la mujer a medios de vida alternativos, a la información y a la justicia, los agentes de la sociedad civil deben trabajar, mediante las redes nacionales e internacionales, para que se demande justicia y se preste apoyo a las iniciativas individuales o colectivas de mujeres a ese respecto.

56. Empleando ese triple enfoque, la aplicación efectiva de la normativa internacional de los derechos humanos tiene por objeto velar por:

a) El acceso de las mujeres, en particular las que sufren violencia, a la justicia;
b) El cumplimiento del derecho internacional y la rendición de cuentas por los Estados;
c) La creación de mecanismos de supervisión para medir y evaluar los progresos de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

2. El Acceso a la Justicia

57. La persistencia de la violencia, en particular contra la mujer, impide la evolución de las culturas y el desarrollo de las sociedades, ya que la violencia, por su propia naturaleza, sólo se puede sostener en un entorno cultural, social y político represivo e injusto. Si los derechos humanos de la mujer no se ejercen plenamente en todos los rincones del mundo, la Declaración Universal de Derechos Humanos pierde su importancia y las medidas para que prevalezca la justicia se convierten en mera retórica. Así pues, aplicar efectivamente la normativa internacional en lo relativo a los derechos humanos universales de la mujer significa velar por la protección de la mujer contra la violencia y por su acceso a la justicia.

La desigualdad entre los sexos y la discriminación contra la mujer son importantes obstáculos para la justicia. Aunque es preciso examinar y analizar sistemáticamente y con atención todos los obstáculos que impiden la justicia entre los sexos, es sabido que los factores siguientes, arraigados en gran parte en el orden patriarcal de los sexos, exacerban la falta de acceso de la mujer a la justicia:

- El hecho de que los Estados no hagan justicia, a veces por falta de voluntad;
- Los prejuicios de las instituciones judiciales, legislativas y de mantenimiento del orden público;
- Las discrepancias e incompatibilidades en los múltiples sistemas normativos en vigor;
- La pobreza y la falta de autonomía económica de la mujer;
- El analfabetismo jurídico de la mujer;
- La exclusión de la vida pública y política de la mujer;
- Las actitudes peyorativas hacia la mujer y las prácticas que la afectan en las esferas pública y privada de la vida;
- La carga de las crisis económicas y de los programas de estabilización económica;
- El miedo y las inhibiciones que sufren las mujeres en sus demandas de justicia;
- La falta de grupos de promoción poderosos que apoyen las demandas de justicia de las mujeres.

58. La consecución de la justicia entre los sexos es principalmente una cuestión de voluntad y determinación de las políticas. Es una responsabilidad de los gobiernos, los parlamentos, los tribunales y las demás instituciones pertinentes, por lo que el acceso a la justicia debe estudiarse junto con la cuestión del cumplimiento de las normas por los Estados y de su rendición de cuentas. La cuestión de permitir el acceso de la mujer a la justicia debería abordarse en diversas esferas, empezando por la ratificación de los convenios internacionales, la armonización del ordenamiento jurídico interno con el derecho internacional, la capacitación de abogados y jueces del sistema jurídico nacional en el derecho basado en los tratados, estudiando debidamente las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la adopción de medidas correctivas que permitan rectificar las desventajas y desigualdades enraizadas históricamente, la indemnización a E/CN.4/2004/66 las víctimas de actos de violencia por los daños sufridos, la formulación de recursos civiles que ofrezcan alternativas a las mujeres para que puedan escapar de los entornos abusivos, la elaboración de programas de protección a las víctimas y a los testigos, la

potenciación del papel de la mujer y la adopción de un proyecto social para desvincular la masculinidad de una asociación con la utilización opresiva de la fuerza.[9]

3. Cumplimiento y Rendición de Cuentas por los Estados

59. La violencia contra la mujer es una violación de sus derechos y libertades fundamentales. Los Estados son los principales sujetos del derecho internacional que deben velar por los derechos humanos básicos de las mujeres y los hombres, sean ciudadanos o no. Si un Estado no protege a las mujeres de los actos de violencia se le puede considerar cómplice de los autores privados de la violencia.

60. El artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, obliga a los Estados Partes a que sigan una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometan a tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

61. En la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer se afirma que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla, y se enumeran las medidas que los Estados deben aplicar por todos los medios con ese fin (art. 4). La rendición de cuentas por los Estados requiere compromisos éticos y, en ocasiones, valor político para enfrentarse y luchar contra los valores, las actitudes y las convenciones sociales de larga data que transgredan los derechos humanos de la mujer. Los códigos de derechos humanos pueden debilitar la legitimidad del Estado si éste no respeta y defiende esos derechos.

62. La rendición de cuentas del Estado se integra dentro de la norma de la debida diligencia para proteger la integridad física de la mujer: prevenir, investigar y castigar la violencia privada o estatal contra la mujer con arreglo a la normativa de los derechos humanos. Para ello, el Estado y sus agentes deben emprender un análisis

---

9 En marzo de 2004 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer estudiará la cuestión de la función del hombre en la lucha por alcanzar la igualdad entre los sexos. Ello permitirá a la Comisión volver a estudiar las causas de la violencia contra la mujer y sus vínculos con el poder patriarcal. Véase el próximo artículo de la Relatora Especial, escrito como contribución a ese proceso, titulado "Considering the role of men in gender agenda setting: conceptual and policy issues", Feminist Review, Nº 78.

de género para evaluar con precisión cómo, por qué y en qué circunstancias tiene lugar cada forma concreta de violencia.

63. En los tiempos de conflicto armado y de actos de terrorismo, cuando el ejercicio de la obligación del Estado de proteger a la población contra los grupos armados y los insurgentes se ve limitado, puede ser necesaria una mayor cooperación entre los Estados para alcanzar soluciones comunes.

Los nuevos instrumentos, como la Corte Penal Internacional, permiten llenar un vacío importante en la ciencia jurídica internacional mejorando potencialmente la capacidad del derecho internacional para llamar a cuentas a agentes no estatales por la comisión de actos de violencia.

4. Mecanismos de Supervisión

64. La norma de la debida diligencia constituye un instrumento óptimo para supervisar la aplicación de los tratados en materia de Derechos Humanos. A ese respecto, en el informe de la ex Relatora Especial sobre la violencia en la familia (E/CN.4/1999/68), de 1999, figura una lista de factores para evaluar el cumplimiento de la norma de la debida diligencia por los Estados. En su informe anual de 2000 (E/CN.4/2000/68), la Sra. Coomaraswamy afirma: "La debida diligencia exige más que la promulgación de prohibiciones formales. Las medidas de los Estados deben impedir esos actos eficazmente. A falta de prevención, hay que hacer una investigación pronta y cabal para procesar a los culpables e indemnizar a la víctima" (párr. 53).

65. En un sentido más práctico, para una supervisión eficaz se requerirían indicadores mensurables y comparables de la justicia entre los sexos y de la rendición de cuentas por los Estados, objetivos asociados a plazos y una serie compleja de datos desglosados que refleje las interrelaciones de las múltiples formas de discriminación que propician la violencia contra la mujer en diversos contextos.

66. Otro instrumento potencialmente muy útil para la supervisión es la "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género", un enfoque relativamente nuevo que aún no se ha estudiado suficientemente en el discurso de los derechos humanos. El presupuesto es un ámbito sobre el que los gobiernos pueden ejercer su control y de hecho así lo hacen. El apartado h) del artículo 4 de la Declaración afirma expresamente que, los Estados deben "consignar en los presupuestos del

Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer". La "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género" debe estudiarse más a fondo y adoptarse como mecanismo que permita supervisar el cumplimiento del derecho internacional por los Estados para eliminar la violencia contra la mujer.

5. Utilización Estratégica del Mandato sobre la Violencia contra la Mujer

67. Con el objetivo de mejorar la utilización estratégica de su mandato y contribuir a la aplicación efectiva de las normas internacionales, la Relatora Especial otorgará prioridad en sus métodos de trabajo a las siguientes medidas:

a) Utilizar las consultas regionales anuales como un aspecto integral y sistemático de su labor para favorecer el intercambio de información entre la Relatora Especial y los agentes regionales, para destacar las peculiaridades regionales en las realidades de la mujer, para determinar las prioridades con respecto a las formas prevalecientes de violencia contra la mujer en las regiones, para tener más información con el objeto de formular un enfoque comparativo y para recopilar las buenas prácticas en la aplicación del derecho internacional. A este respecto, la Relatora Especial alienta a las ONG y a la comunidad de donantes a que faciliten la celebración de esas reuniones regionales anuales.

b) Velar por una relación firme entre las cuestiones teóricas planteadas en el informe de investigación anual de la Relatora Especial y las misiones de investigación en los países para que la teoría y la práctica se complementen y se refuercen a fin de comprender mejor las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer.

c) Crear y aprovechar la oportunidad de efectuar misiones conjuntas con otros relatores especiales con los que existan mandatos convergentes y estudiar y producir soluciones comunes para los problemas comunes, como ocuparse más eficazmente de los agentes no estatales y de la multiplicidad de sistemas normativos, y, estableciendo las intersecciones de las violaciones de los derechos humanos desde el punto de vista de la violencia contra la mujer, velar por que otros mandatos sigan examinando debidamente la violencia contra la mujer en su ámbito de trabajo.

d) Mantener estrechas relaciones de trabajo con los órganos creados en virtud de tratados, en particular con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los

Derechos del Niño y el Comité contra la Tortura, entre otros, mediante la celebración de consultas periódicas y el intercambio de información sobre la violencia contra la mujer, así como mediante la presentación de informes por los Estados sobre el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de la Convención de que se trate.

e) Mejorar el procedimiento de comunicaciones del mandato estableciendo mecanismos de seguimiento más eficaces con respecto a las cartas de denuncia y de medidas urgentes; entablar un diálogo bilateral directo con los gobiernos para mejorar el cumplimiento de recomendaciones concretas.

68. La Relatora Especial desea también propugnar una iniciativa bajo sus auspicios para establecer índices de la violencia contra la mujer y de la rendición de cuentas por los Estados a ese respecto que sirvan de marcos comunes para supervisar la violencia contra la mujer y las iniciativas estatales para su eliminación en todo el mundo.

IV. Conclusión

69. La violencia contra la mujer es un conjunto de actos que viola los derechos humanos básicos de la mujer, tiene consecuencias devastadoras para las mujeres que la sufren, traumatiza a quienes la presencian, deslegitima a los Estados que no la impiden y empobrece a las sociedades que la toleran.

70. En el último decenio ha aumentado el reconocimiento de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos que se puede eliminar con voluntad política y medidas jurídicas y civiles. A ese respecto, las persistentes iniciativas del movimiento internacional de la mujer y su capacidad para denunciar a Estados con arreglo al derecho internacional han permitido crear una sociedad civil trasnacional que apoya las iniciativas locales de las mujeres frente a la violencia y moviliza los recursos humanos y financieros necesarios para ese fin.

71. Por otro lado, el aumento de las tendencias hacia la militarización, el conflicto armado y el terrorismo internacional ha centrado la atención, lógicamente, en la violencia que surge en las situaciones de emergencia. Paralelamente, la proximidad de personas de culturas diferentes gracias a la tecnología de satélites o al aumento de los movimientos transfronterizos de personas ha centrado la atención en la violencia del "otro". Esas dos circunstancias suelen propiciar la normalización de la violencia contra la mujer en la vida diaria y "nocturna" de las mujeres de todo el mundo. Ello

ha causado la despolitización del discurso público sobre la violencia contra la mujer en determinados ámbitos, como se ha demostrado, por ejemplo, en las situaciones siguientes: el empleo de términos neutrales para describir algunas formas de violencia, el recorte de los fondos destinados a los programas para la mujer con la excusa de la incorporación de una perspectiva de género, la adopción de medidas conciliatorias para resolver los casos de violencia contra la mujer y el tratamiento constante de las cuestiones de género, como un factor "complementario" en los análisis de políticas. Así pues, es necesario volver a destacar la necesidad de centrarse fundamentalmente en la continuidad y la multiplicidad de la violencia contra la mujer, que se manifiesta en el hogar y en el ámbito trasnacional, para que no se dejen de tener presentes las dimensiones universales del problema y no surjan puntos ciegos.

72. Lamentablemente, la lucha para eliminar la violencia contra la mujer está teniendo lugar en un entorno internacional poco favorable. Las tendencias políticas conservadoras y la respuesta al terrorismo internacional favorecen cada vez más la adopción de políticas y medidas que restringen las libertades individuales y socavan algunos de los progresos hechos con respecto a la universalidad de los derechos humanos básicos para las mujeres y los hombres. Ello plantea la siguiente pregunta: "¿Se está convirtiendo la seguridad nacional en la nueva plataforma para cuestionar la normativa internacional de los derechos humanos?".

73. Para concluir el presente informe, la Relatora Especial quiere enumerar algunas de las cuestiones fundamentales que es necesario estudiar, investigar, examinar y elaborar más a fondo, como se ha explicado en el informe. En el desempeño de sus funciones, la Relatora Especial abordará, en el contexto de su mandato, algunas de las cuestiones siguientes:

a) Con el fin de preservar el programa común de defensa de los derechos humanos universales, es necesario promover un diálogo constructivo entre las civilizaciones, elemento fundamental para disminuir las consecuencias negativas del extremismo religioso sobre los derechos humanos de la mujer y para lograr la unidad en la diversidad sobre la base del respeto por los derechos humanos de todas las personas.

b) Es necesario seguir examinando las consecuencias del transnacionalismo para la mujer en ambos extremos del proceso (el país de origen y el país de destino) respecto de los tipos de violencia que existen, la multiplicidad de sistemas normativos en vigor y la multiplicidad de agentes estatales y no estatales que intervienen. Es particularmente importante reflexionar sobre la

formación de nuevos regímenes jurídicos e instituciones reguladores transnacionales regidos por agentes económicos privados o multinacionales y sobre la cuestión de la rendición de cuentas de los Estados en ese contexto.

c) Habida cuenta de las realidades de la globalización, es necesario fortalecer la capacidad de los Estados para cumplir eficazmente sus obligaciones con arreglo al derecho internacional y examinar la cuestión de la gobernanza mundial para velar por la rendición de cuentas de los múltiples agentes, sean Estados o instituciones internacionales y mundiales con gran poder en el orden económico mundial. Las Naciones Unidas, que se crearon para defender los valores compartidos universalmente, pueden desempeñar una función constructiva subsanando las deficiencias en la gobernanza mundial creadas por la reestructuración mundial.

d) Es necesario seguir investigando para comprender la interrelación entre la pandemia de VIH/SIDA y la violencia contra la mujer desde el ámbito del hogar hasta el ámbito trasnacional. Asimismo, es preciso velar por la rendición de cuentas y promover un sentimiento de responsabilidad por parte de los distintos agentes participantes en la lucha contra la pandemia, como los Estados, los dirigentes de las comunidades, los hombres y las empresas farmacéuticas.

e) Es necesario seguir centrando la atención en la constancia de la violencia contra la mujer y en la interrelación entre sus distintas formas, desde la esfera privada del hogar hasta el ámbito transnacional, a fin de evitar la normalización de algunas formas de violencia.

f) Cuando existe un conflicto de derechos, la adopción de una perspectiva de género en la determinación de políticas generales puede evitar que se sacrifique la prioridad de los derechos de la mujer. La incorporación de un enfoque intersectorial en el análisis basado en el género mejorará la capacidad analítica de éste para determinar mejor las múltiples formas de discriminación y vincular la rendición de cuentas por los Estados a los diversos órganos creados en virtud de tratados en relación con los derechos humanos. Es preciso seguir elaborando la metodología intersectorial.

g) Es necesario analizar sistemáticamente todos los obstáculos de la mujer para acceder a la justicia en todos los niveles de la sociedad.

h) Es preciso seguir estudiando la "asignación de recursos presupuestarios para las cuestiones de género" y adaptarla al discurso de los derechos humanos como mecanismo para supervisar el cumplimiento por los Estados de la normativa internacional para eliminar la violencia contra la mujer.

i) Es necesario crear índices de la violencia contra la mujer y de la rendición de cuentas por los Estados a ese respecto que sirvan de marcos comunes para supervisar la violencia contra la mujer y las iniciativas estatales para su eliminación en todo el mundo.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
E/CN.4/2004/49

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de Salud Física y Mental

Informe Presentado por el Relator Especial, Sr. Paul Hunt de conformidad a la solución 2003/28 de la Comisión de los Derechos Humanos. 16 de febrero de 2004

[. . .]

I. Los Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva

7. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), celebrada en El Cairo en 1994, fue un acontecimiento memorable en el curso del cual los Estados participantes reconocieron que la salud sexual y reproductiva es fundamental para los individuos, las parejas y las familias, así como para el desarrollo social y económico de las comunidades y las naciones. La Conferencia representó la superación de los programas de planificación limitados estrictamente a la familia, situó a la mujer en el centro de un planteamiento integral de la reproducción, y reconoció que los derechos humanos tienen un papel esencial que desempeñar en relación con la salud sexual y reproductiva. Este nuevo planteamiento se confirmó al año siguiente, en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing.[1]

8. En el contexto de su contribución al décimo aniversario de la CIPD, el Relator Especial dedica la presente sección de su informe a la salud sexual y reproductiva. Estas cuestiones se cuentan entre las más sensibles y controvertidas del derecho humanitario internacional, y también entre las más importantes. Su sensibilidad e importancia se han plasmado en los Objetivos de Desarrollo que se derivan de la Declaración del Milenio. Si bien por una parte los Objetivos no mencionan expresamente la salud

1 Este nuevo enfoque se vio confirmado en las respectivas conferencias quinquenales de seguimiento.

sexual y reproductiva, por la otra, por lo menos tres de los ocho Objetivos –los relativos a la salud materna, la salud infantil y el VIH/SIDA– están directamente relacionados con esta materia.[2] El Relator Especial insta a todos los agentes a que reconozcan explícitamenteque las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva tienen un papel fundamental que desempeñar en la batalla mundial contra la pobreza.

9. Como confirmó la Comisión de Derechos Humanos en 2003, "la salud sexual y la salud reproductiva son elementos esenciales del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental".[3] El presente informe estudia las consecuencias de esta proposición capital en base a las conclusiones de las conferencias mundiales, en particular la CIPD y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y sus respectivos exámenes quinquenales, así como instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el examen que figura a continuación se tienen en cuenta también los principios fundamentales que inspiran los derechos humanos, como la no discriminación, la igualdad y la privacidad, así como la integridad, la autonomía, la dignidad y el bienestar del individuo.

10. Las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva no sólo son sensibles, controvertidas e importantes, sino que además son amplias y complejas. Aunque las observaciones que figuran a continuación no son exhaustivas, el Relator Especial espera que contribuyan a un entendimiento más completo de uno de los logros de la CIPD, a saber, el reconocimiento de que los derechos humanos tienen un papel indispensable que desempeñar en relación con la salud sexual y reproductiva. El Relator espera también que los párrafos siguientes harán cobrar mayor conciencia del hecho de que la CIPD, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y el sistema de los derechos humanos de las Naciones Unidas constituyen normas y procesos complementarios entre sí.

---

2 Otros Objetivos del Milenio conciernen a los factores determinantes de la salud, como la pobreza extrema y la igualdad de género.

3 Resolución 2003/28 de la Comisión de Derechos Humanos, preámbulo y párrafo 6.

La Magnitud del Desafío[4]

11. La mala salud sexual y reproductiva representa casi el 20% de la carga global de la mala salud de las mujeres, y el 14% de los hombres. Se estima que en 2000, 529.000 mujeres murieron por causas relacionadas con el embarazo, la mayoría de las cuales podían evitarse; el 99% de las muertes maternas se registran en los países en desarrollo. En los Estados en transición y en los países en desarrollo más de 120 millones de parejas no utilizan ningún medio contraceptivo, aunque no quieran tener hijos o deseen espaciar los partos. Alrededor de 80 millones de mujeres sufren embarazos involuntarios todos los años; de ellas, unos 45 millones abortan. De estas mujeres que abortan, alrededor de 19 millones lo hacen en malas condiciones que son causa de 68.000 fallecimientos, o sea, el 13% de todas las muertes relacionadas con el embarazo.[5] Aparte de la mortalidad, el aborto en malas condiciones produce niveles elevados de morbilidad.

12. Cada año hay 340 millones de casos nuevos de infecciones bacteriales sexualmente transmitidas que en gran parte se prestan a tratamiento; muchas de estas infecciones no son tratadas. Todos los años se registran millones de infecciones virales, en gran parte incurables, entre ellas 5 millones de nuevas infecciones de VIH, de las cuales 600.000 son transmitidas de madres a hijos. Todos los días, 6.000 jóvenes de 15 a 24 años de edad contraen la infección del VIH. En el África subsahariana y en el Asia meridional, alrededor del 65% de los jóvenes que viven con VIH/SIDA son de sexo femenino.

13. Como es natural, no todos los casos de mala salud sexual y reproductiva suponen una violación del derecho a la salud u otros derechos humanos. La mala salud constituye una violación de los derechos humanos cuando es causada, en su totalidad o en parte, por el hecho de que un responsable –típicamente un Estado– incumple su deber de respetar, proteger o cumplir una obligación relativa a los derechos humanos. Hay obstáculos que impiden el disfrute de la salud sexual y reproductiva a los individuos. Desde una perspectiva de los derechos humanos, cabe hacerse la

4 Por varios motivos, la mala salud sexual y reproductiva es un fenómeno gravemente subestimado, y por ello las estadísticas no captan plenamente su gravedad. No obstante, los datos dan algunas indicaciones sobre la magnitud del problema.

5 Un aborto en malas condiciones es un procedimiento para poner fin a un embarazo no deseado que llevan a cabo personas que carecen de los conocimientos necesarios, o bien que se realiza en un entorno carente de las condiciones médicas mínimas, o ambas cosas.

siguiente pregunta fundamental: ¿Hacen los responsables de los derechos humanos todo lo que pueden por desmantelar estas barreras para la salud?

14. De los numerosos obstáculos a la salud sexual y reproductiva, muchos están interrelacionados y se encuentran profundamente arraigados. Estos obstáculos se presentan en diferentes niveles: los cuidados clínicos, el nivel de los sistemas sanitarios, y los factores determinantes de la salud.[6]

Además de los factores biológicos, las condiciones sociales y económicas influyen de modo considerable en la determinación de la salud sexual y reproductiva de la mujer. La modesta condición social de las jóvenes y las mujeres suele contribuir a su mala salud sexual y reproductiva. Muchas mujeres sufren violencias durante el embarazo, que pueden provocar abortos y nacimientos prematuros, y el peso insuficiente de los recién nacidos. Algunas opiniones tradicionales en materia de Sexualidad obstaculizan a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, como el suministro de información fiable, y tienen un efecto especialmente nocivo para los adolescentes.[7] La pobreza guarda relación con la desigualdad en el acceso a los servicios sanitarios y a los factores determinantes de la salud.

Con demasiada frecuencia la mejora de los servicios públicos de salud beneficia sobre todo a los más ricos.

15. El planteamiento de estas cuestiones desde una perspectiva de los derechos humanos puede profundizar el análisis y contribuir a identificar políticas eficaces, equitativas y pragmáticas para abordar tan complejos problemas. Es esencial que las normas jurídicas en materia de Derechos Humanos impongan a los responsables la obligación de hacer todo lo que puedan para desmantelar las barreras a la salud sexual y reproductiva. A este respecto, las normas de derechos humanos ofrecen posibilidades de informar a personas vulnerables y comunidades desfavorecidas, y potenciar su capacidad. Antes de seguir examinando estas cuestiones en el contexto particular del derecho a la salud, conviene hacer algunas observaciones sobre los enfoques de la CIPD y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer respecto de los derechos humanos y la salud sexual y reproductiva.

---

6 Ejemplos de factores determinantes de la salud pueden verse en el documento E/CN.4/2003/58, párr. 23. En resumidos términos, son condiciones sociales, económicas y de otro tipo que influyen en el estado de la salud, como el acceso a un saneamiento adecuado, las condiciones en el lugar de trabajo y la educación.

7 Véase Making 1 Billion Count: Investing in Adolescents' Health and Rights, FNUAP, 2003.

El Cairo: algunas Definiciones Fundamentales

16. El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (A/CONF.171/13, cap. I, sec. 1), aprobado por consenso, contiene algunos principios y definiciones innovadores en relación con la salud sexual y reproductiva, que siguen siendo sumamente pertinentes.

17. El capítulo II confirma 15 principios por los que se guiaron los participantes en El Cairo y "se siguen guiando". El principio 1 da comienzo con la frase: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Según el principio 8: "Toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Los Estados deberían adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso universal a los servicios de atención médica, incluidos los relacionados con la salud reproductiva, que incluye la planificación de la familia y la salud sexual". El principio 3 confirma lo siguiente: "El derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales".

En otros varios principios se mencionan explícitamente los restantes derechos humanos. En resumidos términos, los principios ofrecen un marco de derechos humanos en el que insertar las leyes, políticas, programas y proyectos relativos a la salud sexual y reproductiva.[8]

18. El capítulo VII, que significativamente se titula "Derechos reproductivos y salud reproductiva", es de importancia capital. Los párrafos 7.2 y 7.3 son largos, pero son tan importantes en el contexto precedente que es necesario reproducirlos *in extenso*:

> "7.2 La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y

8 En el párrafo 54 del presente informe se indica un medio posible de reforzar el marco.

aceptables, el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos. En consonancia con esta definición de salud reproductiva, la atención de la salud reproductiva se define como el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluye también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de Reproducción y de Enfermedades de Transmisión Sexual.

7.3.Teniendo en cuenta la definición que antecede, los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. También incluye su derecho a adoptar decisiones relativas a la reproducción sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia, de conformidad con lo establecido en los documentos de derechos humanos. En el ejercicio de este derecho, las parejas y los individuos deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos nacidos y futuros y sus obligaciones con la comunidad. La promoción del ejercicio responsable de esos derechos de todos debe ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia".[9]

19. El año siguiente, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer adoptó, también por consenso, las mismas disposiciones en la Plataforma de Acción de Beijing (A/CONF.177/20/Rev.1, cap. I, sec. 1).[10] No obstante, en Beijing los participantes añadieron lo siguiente:

9 En el párrafo 7.3 figuran otras indicaciones importantes que no se reproducen aquí por falta de espacio.

10 El texto de los párrafos 7.2 y 7.3 del Programa de Acción del CIPD se consigna en los párrafos 19 a 94 de la Plataforma de Beijing.

"Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia. Las relaciones igualitarias ente la mujer y el hombre respecto de la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíprocos y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual." (Párr. 96.).

20. El Relator Especial no desea analizar estas disposiciones en detalle, sino que se limitará a hacer tres observaciones inspiradas en los consensos de El Cairo y de Beijing:

a) En relación con la salud sexual y la salud reproductiva hay varios derechos humanos interrelacionados y complementarios, como los que se plasman en los párrafos 7.2 y 7.3 del Programa de Acción de la CIPD, a saber, "el derecho del hombre y la mujer a obtener información... y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables... de planificación de la familia de su elección";
b) De estos derechos, el de mayor alcance es el derecho "a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva", que también se refleja en el principio 8;
c) Aunque existe evidentemente una estrecha relación entre la salud sexual y la salud reproductiva, la CIPD y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer reconocieron que la salud sexual y la salud reproductiva son dimensiones propias y diferentes del bienestar humano.

21. En la próxima sección, el Relator Especial examina la salud sexual y la salud reproductiva en el contexto del derecho a la salud y los consensos de El Cairo y de Beijing. Sin embargo, considerando la situación a los diez años de la celebración de la CIPD, al Relator Especial le preocupan ciertas limitaciones en relación con las definiciones adoptadas. Más adelante se consignan algunas observaciones conclusivas del Relator sobre estas cuestiones.

La Evolución de las Normas y las Obligaciones

22. En su informe preliminar el Relator Especial, subrayó el alcance del derecho internacional a la salud por referencia a normas y conceptos existentes, como las libertades, los derechos, las obligaciones inmediatas y la asistencia y la cooperación internacionales (E/CN.4/2003/58, Párr. 22 a 36). En el presente informe el Relator

empieza a aplicar estos criterios a la salud sexual y la salud reproductiva en el contexto de las conferencias de El Cairo y Beijing y los respectivos exámenes quinquenales. Como hizo en su informe preliminar, el Relator Especial se basa en las concepciones pertinentes, de jurisprudencia y de política, que proporcionan los órganos derivados de los tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, a la luz de su experiencia en el examen de los informes de los Estados Partes durante muchos años.[11] El Relator Especial basa su examen, en el entendimiento de que la salud sexual y la salud reproductiva son "elementos integrantes" del derecho a la salud.[12]

23. Como era inevitable, en los siguientes párrafos hay algunas repeticiones. Por ejemplo, la discriminación aparece en la mayoría de las secciones y, además, se dedica una sección aparte a la vulnerabilidad, la discriminación y la estigmatización. En opinión del Relator Especial, esta división es adecuada, por la naturaleza amplia y arraigada de la discriminación multidimensional en el contexto de la salud sexual y la salud reproductiva.[13]

Libertades

24. El derecho a la salud, incluidas la salud sexual y la reproductiva, comprende a la vez libertades, como la libertad de discriminación, y derechos.

25. En el contexto de la salud sexual y la salud reproductiva, entre las libertades figura el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo. La violación y otras formas de violencia sexual, como el embarazo forzado, los métodos de contracepción no consensuados (por ejemplo, la esterilización forzada y el aborto forzado), la mutilación/ablación genital de la mujer y el matrimonio forzado, constituyen otras tantas violaciones de la libertad sexual y reproductiva, y son incompatibles, de por sí y en su esencia, con el derecho a la salud.

26. Algunas prácticas culturales, como la mutilación/ablación genital de la mujer, entrañan un riesgo elevado de discapacidad y muerte. En los países donde se sigue esta

---

11 En particular, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general Nº 24, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones generales Nº. 3 y 4, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14.

12 Resolución 2003/28 de la Comisión de Derechos Humanos.

13 Uno de los temas paralelos del Relator es el constituido por la discriminación y la estigmatización: véase el documento A/CN.4/2003/58, párr. 41.

práctica, los Estados deberían tomar medidas adecuadas y eficaces para erradicarla, así como otras prácticas dañinas, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño. El matrimonio precoz, que afecta de un modo desproporcionado a las jóvenes, se registra predominantemente en el Asia meridional y en el África subsahariana, donde más del 50% de las jóvenes de 18 años de edad están casadas. Entre otros problemas, el matrimonio precoz entraña peligros para la salud, como los resultantes del embarazo prematuro. En relación con la salud de los adolescentes, los Estados están obligados a fijar edades mínimas para el consentimiento sexual y el matrimonio.[14]

27. Hay que tener muy en cuenta que el derecho internacional a la salud, aunque debe realizarse gradualmente y está sujeto a limitaciones de recursos, impone varias obligaciones de efecto inmediato (ibíd., párr. 27). Entre estas obligaciones inmediatas figura el deber del Estado de respetar la libertad del individuo en lo tocante a controlar su salud y disponer de su cuerpo. Por ejemplo, una obligación inmediata del Estado es la de no practicar la esterilización forzosa ni aplicar prácticas discriminatorias. En otros términos, las libertades relativas a la salud sexual y reproductiva no deben estar sujetas a la realización gradual ni a la disponibilidad de recursos.

Derechos

28. El derecho a la salud comprende el derecho a un sistema de protección de la salud, incluida la atención sanitaria y los factores determinantes de la salud, que facilite la igualdad de oportunidades para las personas a fin de que disfruten del máximo nivel asequible de salud.[15] Por ejemplo, las mujeres deben gozar de igualdad de acceso, de hecho y de derecho, a la información sobre las cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva.

29. Así pues, los Estados tienen la obligación de proporcionar servicios de salud reproductiva y maternoinfantil, entre ellos los servicios adecuados para las mujeres embarazadas, que, cuando sea necesario, habrán de ser gratuitos.[16] Más en concreto, los Estados deberían mejorar una amplia variedad de servicios de salud sexual y

14 Comité de los Derechos del Niño, Observación general Nº 4 sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes, párrs. 9 y 19.

15 E/CN.4/2003/58, párr. 23. En lo relativo a los factores determinantes de la salud, véase la nota 6.

16 En relación con los servicios gratuitos y el embarazo, véase en particular Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 12.2.

reproductiva, entre ellos el acceso a la planificación familiar, la atención prenatal y postnatal, los servicios obstétricos de emergencia y el acceso a la información. El Relator Especial insta a todos los responsables a que garanticen el acceso a servicios sanitarios tan esenciales como son los ensayos voluntarios, el asesoramiento y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual como el VIH/SIDA, y los cánceres de mama y del sistema reproductivo, así como el tratamiento de la infertilidad.

30. Como se señalaba en el párrafo 11, los abortos en malas condiciones causan la muerte de unas 68.000 mujeres al año, lo que representa un atentado de proporciones gigantescas contra el derecho a la vida y a la salud.[17] Las mujeres que han quedado embarazadas involuntariamente deberían recibir información fiable y asesoramiento comprensivo, con indicación de los lugares y plazos en los que pueda ponerse fin legalmente al embarazo. Aunque los abortos sean legales, también han de ser seguros: los sistemas de salud pública deben capacitar y equipar a los encargados de prestar los servicios sanitarios y tomar otras medidas para garantizar que los abortos no son sólo seguros, sino también accesibles.[18] En todos los casos las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para el tratamiento de las complicaciones resultantes del aborto. Hay que acabar con las disposiciones que castigan a las mujeres que abortan.

31. Aunque los recursos escaseen, los Estados pueden mejorar considerablemente la salud sexual y reproductiva de sus poblaciones. Por ejemplo, en los últimos decenios Sri Lanka ha conseguido progresos importantes en la salud sexual y reproductiva de su población, mejorando la educación, promoviendo la alfabetización de la mujer y mejorando la calidad de los servicios de atención de la salud y haciéndolos más disponibles y accesibles.[19]

Vulnerabilidad, Discriminación y Estigmatización

32. Las normas internacionales de los derechos humanos prohíben toda discriminación en el acceso a la atención de la salud y a sus factores determinantes básicos, así como a los medios para conseguirlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud

17 El aborto en malas condiciones también da lugar a una elevada tasa de morbilidad.
18 Safe Abortion: Technical and Policy Guidance for Health Systems, OMS, 2003.
19 Women's Health in South Asia, WHO Country Profile, Sri Lanka, disponible en http://w3.whosea.org/nhd/pdf/61-64.pdf.

(incluido el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud (ibíd., párrs. 26 y 59 a 68).

33. No obstante, la discriminación y la estigmatización siguen representando una grave amenaza contra la salud sexual y reproductiva de muchos grupos, como las mujeres, las minorías sexuales, los refugiados, las personas con discapacidad, las comunidades rurales, las personas indígenas, las personas que viven con el VIH/SIDA, los trabajadores de la industria del sexo y las personas sometidas a detención. Algunas personas sufren discriminación por varias causas a la vez, como el género, la raza, la pobreza y el estado de salud (ibíd., párr. 62).

34. La discriminación por razones de género limita la capacidad de la mujer de protegerse contra la infección del VIH y responder a sus consecuencias. La vulnerabilidad de mujeres y jóvenes al VIH y al SIDA se complica con otros problemas de los derechos humanos como son el acceso inadecuado a la información, la educación y los servicios necesarios para garantizar la salud sexual; la violencia sexual; las prácticas tradicionales o consuetudinarias nocivas que afectan a la salud de mujeres y niños (como el matrimonio precoz y el matrimonio forzoso), y la falta de capacidad jurídica e igualdad en cuestiones tales como el matrimonio y el divorcio.

35. El estigma y la discriminación asociados con el VIH/SIDA pueden reforzar otros prejuicios, discriminaciones y desigualdades relacionados con el género y la sexualidad. Ello puede hacer que las personas afectadas sean reacias a recurrir a los servicios sanitarios y sociales, la información, la educación y el asesoramiento, suponiendo que tales servicios existan. Esto, a su vez, contribuye a la vulnerabilidad de otros a la infección del VIH.

36. Los adolescentes y los jóvenes de menos de 25 años son especialmente vulnerables en lo tocante a la salud sexual y reproductiva. La adolescencia es un período caracterizado por la maduración sexual y reproductiva; sin embargo, en muchos países los adolescentes carecen de acceso a la información y los servicios esenciales y pertinentes en relación con la salud sexual y reproductiva. Hay una gran necesidad de estos servicios. Se calcula que un 16% de las nuevas infecciones de VIH se producen en personas de menos de 15 años de edad, y un 42% en personas de 15 a 24 años de edad. Cada año se comunican 100 millones de casos nuevos de infecciones sexualmente transmitidas entre adolescentes, que en gran parte pueden curarse.

37. En lo referente a la salud de los adolescentes, el Relator Especial recuerda el derecho de los niños a tener "acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental";[20] el respeto a su vida privada y la confidencialidad, incluso en relación con la información médica de los adolescentes,[21] y la protección contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación.[22] Asimismo, el Relator Especial recuerda los principios que inspiran la Convención sobre los Derechos del Niño, a saber, el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo, la protección de sus intereses y el desarrollo de su capacidad y el derecho a la no discriminación, así como la importancia de que los adolescentes participen de un modo adecuado en la elaboración de las medidas destinadas a su protección.[23]

38. Como se ha señalado anteriormente, las normas jurídicas internacionales relativas a los derechos humanos excluyen por completo la discriminación por razones de orientación sexual. La prohibición legal de las relaciones entre personas de un mismo sexo vigente en muchos países, junto con la frecuente falta de apoyo o protección de las minorías sexuales contra la violencia y la discriminación, obstaculiza el disfrute de la salud sexual y reproductiva de muchas personas de identidades o conductas lesbianas, invertidas, bisexuales o transexuales.[24] Además, el Relator Especial recuerda que la Comisión de Derechos Humanos, en el caso Toonen C. Australia, observó que: "la penalización de las prácticas homosexuales iría en contra de la ejecución de programas de educación eficaces en materia de Prevención de la infección por el VIH y del SIDA".[25]

39. En el contexto del obligatorio combate contra la discriminación, los Estados tienen el deber de garantizar el suministro de información y servicios sanitarios a los

---

20 Convención sobre los Derechos del Niño, art. 17.

21 Ibíd., art. 16 y Comité de los Derechos del Niño, Observación general Nº 4, párr. 11.

22 Ibíd., arts. 19, 32 a 36 y 38.

23 Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2, 3, 5, 6 y 12. Véase también Comité de los Derechos del Niño, Observación general Nº 4, párr. 12.

24 Otros relatores especiales han documentado la violencia y la discriminación por causa de la orientación sexual. Véase, por ejemplo, el informe de la Sra. Asma Jahangir, Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias (E/CN.4/2001/9), párrs. 48 a 50 y el informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura (A/56/156), párrs. 17 a 25.

25 Toonen C. Australia, 4 de abril de 1994 (CCPR/C/50/D/488/1992), párr. 8.5.

grupos vulnerables. Por ejemplo, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que las mujeres puedan tomar decisiones por su cuenta en relación con su salud sexual y reproductiva, sin coacción, violencia o discriminación alguna. Los Estados deben tomar medidas para reparar la violencia de género y garantizar la disponibilidad de servicios sensibles y compasivos para los supervivientes de las violencias de género, entre ellas la violación y el incesto. Los Estados deben asegurarse de que los adolescentes están en condiciones de recibir información, entre otras cosas acerca de la planificación familiar y los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz y la prevención de infecciones venéreas, como el VIH/SIDA, y servicios adecuados para la salud sexual y reproductiva. Conforme a las decisiones del caso Toonen C. Australia y a otras muchas decisiones internacionales y nacionales, los Estados deben garantizar la disponibilidad de servicios sexuales y otros servicios sanitarios para hombres que tengan relaciones sexuales con otros hombres, lesbianas y personas transexuales y bisexuales. Es igualmente importante garantizar la existencia de servicios de asesoramiento voluntario, ensayos y tratamiento de infecciones sexualmente transmitidas para los trabajadores de la industria del sexo.

40. Por último, en el contexto de la salud sexual y reproductiva puede suceder que se incumpla el deber médico de confidencialidad. A veces estos incumplimientos, si van acompañados de la estigmatización, dan lugar a pérdidas inmotivadas de empleo, expulsión de familias y comunidades, agresiones físicas y otros abusos. Además, la no confidencialidad puede disuadir a las personas de buscar asesoramiento y tratamiento, con el consiguiente perjuicio para su salud y su bienestar. Así pues, los Estados están obligados a tomar medidas eficaces para garantizar la confidencialidad y la privacidad de los servicios médicos.

Disponible, Accesible, Aceptable y de Buena Calidad

41. Los marcos o instrumentos analíticos pueden facilitar una comprensión más profunda de los derechos económicos, sociales o culturales, incluido el derecho a la salud (ibíd., párrs. 33 a 36). Un marco especialmente útil para la adopción de políticas es el constituido por la condición de que los servicios, bienes e instalaciones sanitarios, incluidos los factores determinantes de la salud, estén disponibles y sean accesibles, aceptables y de buena calidad. Este marco analítico engloba a la salud sexual y reproductiva. Por ejemplo, los servicios, bienes e instalaciones para la salud sexual y reproductiva han de estar disponibles en número suficiente dentro de la jurisdicción de un Estado, han de ser accesibles geográfica y económicamente (o

sea, ser económicos) y no ser discriminatorios; además, estos servicios han de ser culturalmente aceptables, por ejemplo, para las minorías y los pueblos indígenas, sensibles a las necesidades de género y del ciclo vital, y respetuosos de la confidencialidad. Asimismo, han de ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y de buena calidad.

42. Cuando se aplica este marco a la salud sexual y reproductiva, se ve claramente que los elementos clave de disponibilidad, acceso, etc., suelen estar ausentes. Por ejemplo, en muchos países la información sobre la salud sexual y reproductiva no está fácilmente disponible ni es accesible a todos, en particular las mujeres y los adolescentes. Con frecuencia los servicios de salud sexual y reproductiva son geográficamente inaccesibles para las comunidades que viven en zonas rurales. En ocasiones estos servicios no se proporcionan en una forma culturalmente aceptable para las poblaciones indígenas y otros grupos no dominantes. Por último, los servicios y los factores determinantes que son pertinentes para la salud, como la educación, suelen ser de calidad inferior.

Respetar, Proteger y Cumplir

43. Otro marco analítico útil es el que viene dado por las obligaciones específicas que impone el derecho internacional a los Estados de respetar, proteger y cumplir el derecho a la salud (ibíd., párr. 35). Si el marco descrito en los párrafos precedentes (disponibilidad, etc.) es especialmente útil para la adopción de políticas, el marco basado en el respeto, la protección y el cumplimiento también lo es como medio de afilar el análisis jurídico del derecho a la salud, incluidas la sexual y la reproductiva.

44. Por obligación de respetar se entiende que los Estados deben abstenerse de denegar o limitar el acceso en pie de igualdad de todas las personas a los servicios de la salud sexual y reproductiva, así como a los factores determinantes de dicha salud. Por ejemplo, los Estados no deben negar el derecho a decidir el número y el espaciamiento de los hijos. La obligación de proteger significa que los Estados deben tomar medidas para impedir que terceros pongan en peligro la salud sexual y reproductiva de otros, mediante, entre otras cosas, la violencia sexual y las prácticas culturales nocivas. Países como Burkina Faso, Ghana, Senegal y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte han promulgado leyes que prohíben expresamente la ablación de los genitales femeninos. La obligación de cumplimiento exige que los Estados reconozcan el derecho a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, en

sus sistemas políticos y jurídicos nacionales. Las administraciones sanitarias deben prever servicios de salud sexual y reproductiva para todos, incluidos los habitantes de las zonas rurales, y los Estados deben lanzar campañas de información, por ejemplo, contra el VIH/SIDA, las prácticas tradicionales nocivas y la violencia doméstica.

Asistencia y Cooperación Internacionales

45. Además de las obligaciones en el plano interno, los Estados desarrollados tienen la responsabilidad de proporcionar asistencia y cooperación internacionales para garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en los países de bajos ingresos. Esta responsabilidad se infiere de las deliberaciones de recientes conferencias mundiales, como la Cumbre del Milenio, así como de las normas jurídicas internacionales de los derechos humanos.[26]

46. Así pues, los Estados deben respetar el derecho a la salud en otros países, y hacer de modo que en su actividad como miembros de las organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud y en particular la prestación de ayuda a otros Estados para que alcancen los niveles esenciales mínimos de salud. La comunidad de donantes proporciona fondos importantes para la atención de la salud sexual y reproductiva en muchos países de bajos ingresos. El Relator Especial insta a los países que suministran asistencia a que en sus políticas y programas adopten un enfoque basado en los derechos. Por ejemplo, los fondos que proporcionan deberían destinarse a promover el acceso a una amplia variedad de servicios que son necesarios para el disfrute del derecho a la salud sexual y reproductiva, entre ellos los servicios y la información para reducir la incidencia de los abortos en malas condiciones.

47. Cada vez más, donantes bilaterales y multilaterales proporcionan su apoyo a los presupuestos de la salud, en vez de a determinados proyectos. En general, el Relator Especial ve favorablemente este planteamiento sectorial. Sin embargo, es de la máxima importancia que el enfoque sectorial no margina a la salud sexual y reproductiva. Algunas cuestiones relativas a la salud sexual y reproductiva suscitan sensibilidades que podrían crear un riesgo elevado de marginación. Por este motivo, el Relator Especial insta a todos los agentes a que, haciendo abstracción de los aspectos sensibles, reconozcan explícitamente la función indispensable de la salud sexual y re-

26 Véanse los documentos E/CN.4/2003/58, párr. 28 y A/58/427, párrs. 30 a 34.

productiva en la lucha contra la pobreza. Este reconocimiento explícito es importante porque lo que no se menciona puede muy bien quedarse sin ayuda.

Conclusión

48. El derecho a la salud exige que las políticas, programas y proyectos sanitarios sean de carácter participativo. La participación activa e informada de todos los interesados puede ampliar el consenso y fomentar un sentido de identificación, promover la colaboración y aumentar las posibilidades de éxito. Como la salud sexual, y la reproductiva, forman parte integrante del derecho a la salud, de ello se sigue que todas las iniciativas para su promoción y protección deben formularse, aplicarse y supervisarse con un criterio participativo.

49. El derecho a la salud conlleva la responsabilización. Sin un mecanismo de responsabilización no es probable que las obligaciones derivadas de ese derecho se respeten plenamente, y lo propio puede decirse de los elementos integrantes de la salud sexual y reproductiva. Así pues, en todas las iniciativas de promoción y protección de la salud sexual y reproductiva deben preverse mecanismos eficaces, accesibles y transparentes de responsabilización de todos los agentes.

Observaciones Finales: a los diez años de la Conferencia de el Cairo

50. En la sección precedente el Relator Especial consideró la salud sexual y reproductiva a la luz del derecho a la salud y los consensos de El Cairo y Beijing. Como observa el Relator, la Conferencia de El Cairo fue un acontecimiento memorable, en el que se consiguieron logros notables. Sin embargo, transcurridos diez años ha llegado el momento de hacer una evaluación crítica de la CIPD, para lo cual el Relator Especial formula las siguientes observaciones.[27]

51. En primer lugar, las dos Conferencias confirmaron que:

a) Numerosos derechos humanos tienen una influencia directa en la salud sexual y reproductiva;[28]

b) Existen "derechos reproductivos";[29]

27 Como es natural, estas observaciones son aplicables a unas pocas de las muchas cuestiones que se tratan en la CIPD.

28 Programa de Acción de El Cairo, CIPD 7.3.

29 Ibíd., cap. VII.

c) Existe un "derecho a alcanzar el máximo nivel de la salud sexual y reproductiva";[30]
d) La salud sexual y la salud reproductiva son dimensiones del bienestar humano íntimamente relacionadas, pero distintas.[31]

52. En segundo lugar, aunque en las dos Conferencias se reconoció que la salud sexual era distinta de la salud reproductiva, no se reconoció de un modo explícito e inequívoco que los derechos sexuales fueran diferentes de los derechos reproductivos.[32]

53. En tercer lugar, las dos Conferencias proporcionaron una breve definición de la salud sexual, a saber: "el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de Reproducción y de Enfermedades de Transmisión Sexual".[33] En su definición más completa, la salud sexual es un estado de bienestar físico, emocional, mental y social relacionado con la sexualidad, y no simplemente la ausencia de afecciones, disfunciones o enfermedades; la salud sexual requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad y las relaciones sexuales, así como la posibilidad de gozar de experiencias sexuales agradables y seguras, exentas de coacción, discriminación y violencia.

54. En cuarto lugar, la sexualidad es una característica que comparten todos los seres humanos. Es un aspecto fundamental de la dignidad del individuo y ayuda a definir a la persona. El Relator Especial toma nota de los principios rectores que han inspirado la normativa internacional de los derechos humanos desde 1945, como la privacidad, la igualdad y la integridad, autonomía, dignidad y bienestar del individuo. El Relator Especial toma nota también de las afirmaciones del párrafo 51 *supra*, todas las cuales han sido ampliamente aceptadas por la comunidad internacional. En estas circunstancias, al Relator Especial no le cabe duda de que una comprensión correcta de los principios fundamentales de los derechos humanos, así como de las normas existentes en esta materia, conduce inevitablemente al reconocimiento de los derechos sexuales como derechos humanos. Entre los derechos sexuales figura el derecho de toda persona a expresar su orientación sexual, teniendo debidamente en cuenta el bienestar y los derechos de los otros, sin temor a persecuciones, privación de libertad o injerencia social.

---

30 Ibíd., párr. 7.3.
31 Ibíd., párr. 7.2.
32 Aunque debe tenerse en cuenta el párrafo 96 de la Plataforma de Acción de Beijing.
33 Programa de Acción de El Cairo, párr. 7.2, Plataforma de Acción de Beijing, párr. 94.

55. En quinto lugar, el Relator Especial recomienda que se preste mayor atención a la mejora de la comprensión de la salud sexual y los derechos sexuales, así como de la salud reproductiva y los derechos reproductivos.[34] Hay que prestar más atención al contenido de los derechos sexuales, al derecho a la salud sexual y a la salud reproductiva, y a las relaciones entre ellos. Como muchas expresiones de la sexualidad no son reproductivas, es erróneo subsumir los derechos sexuales, incluido el derecho a la salud sexual, en los derechos reproductivos y la salud reproductiva. Dada la naturaleza de su mandato, al Relator Especial le interesan en particular los derechos a la salud sexual y reproductiva, y de ahí el título de esta sección del informe. Sin embargo, estos derechos deben entenderse en el contexto más amplio de los derechos humanos, que incluyen los derechos sexuales.

56. Por último, considerados en conjunto los derechos a la salud sexual y reproductiva tienen una función indispensable que desempeñar en la lucha contra la intolerancia, la desigualdad de género, el VIH/SIDA y la pobreza mundial.

[. . .]

34 Cada vez hay más trabajos académicos dedicados a esta cuestión. Una excelente primera lectura es el trabajo de Rebecca Cook, Bernard Dickens y Mahmoud Fathalla, Reproductive Rights and Human Rights: Integrating Medicine, Ethics, and Law, Clarendon Press, 2003. Respecto de los derechos sexuales, véase Alice Miller, "Sexual but not Reproductive: Exploring the Junction and Disjunction of Sexual and Reproductive Rights", Health and Human Rights: An International Journal, vol. 4, Nº 2, págs. 60 a 109.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
E/CN.4/2005/72

Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: Violencia contra la Mujer

Interrelaciones entre la Violencia contra la Mujer y el VIH/SIDA

Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Yakin Ertürk de conformidad con la resolución 2004/46 de la Comisión de Derechos Humanos
17 de enero de 2005

Resumen,

Este es el segundo informe que presento a la Comisión en mi calidad de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. En el capítulo I del informe se resumen mis actividades de 2004 y en el capítulo II figura un estudio de la interrelación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA.

El VIH/SIDA va en aumento en todas las partes del mundo y se propaga en particular entre las mujeres y las niñas. La pandemia se produce en un entorno en el que se observan las complejas manifestaciones de la desigualdad basada en el género con sus repercusiones en la mujer. La discriminación contra la mujer, debida a la desigualdad basada en el género, es múltiple y se exacerba cuando convergen el patriarcado y otros terrenos de opresión, sometiendo a las mujeres a un proceso ininterrumpido de violencia que las hace vulnerables al VIH/SIDA.

En el informe se analizan las interrelaciones entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA, considerando la violencia a la vez como causa y consecuencia del VIH. Se examina la manera en que los diversos tipos de violencia a que se ven sometidas las mujeres, desde el domicilio hasta el ámbito internacional, aumenta el riesgo de transmisión del VIH/SIDA; la manera en que las mujeres que viven con el VIH son víctimas del estigma, de la discriminación y de la violencia basada en el género; y los obstáculos que dificultan el acceso de la mujer a la asistencia médica y la justicia. A lo largo del informe se hace hincapié en la interrelación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH, así como en la multiplicidad de los tipos de discriminación que experimentan las mujeres que viven con el VIH, en particular las

mujeres migrantes, refugiadas o pertenecientes a minorías y otros grupos de mujeres marginados.

Si bien la legislación internacional de derechos humanos protege estos derechos en relación con el VIH y la vinculación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA es indiscutible, los Estados todavía no han ideado respuestas integradas y eficaces para hacer frente a la desigualdad basada en el género como causa primera y consecuencia de las manifestaciones de la enfermedad específicas del género. Aun cuando se están realizando progresos en los esfuerzos destinados por separado a poner fin a la violencia contra la mujer y contener la propagación del VIH/SIDA, los esfuerzos nacionales e internacionales serían infinitamente más eficaces si tuvieran en cuenta la interrelación existente entre las dos pandemias.

Hoy se reconoce que el VIH es un problema de desarrollo, seguridad y derechos humanos cuyas repercusiones son diferentes según el género. Por consiguiente, se admite cada vez más que la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer puede frenar la propagación de la enfermedad y atenuar sus consecuencias.

El informe concluye formulando recomendaciones con miras a la adopción de una estrategia eficaz e integrada para combatir la propagación de esta mortífera infección en el contexto de la interrelación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH, dentro de cinco amplias categorías: i) la violencia basada en el género, ii) las dimensiones del VIH/SIDA basadas en el género, iii) el acceso de la mujer a la asistencia humanitaria, iv) la potenciación del papel de la mujer y v) la coalición mundial contra el VIH/SIDA.

Introducción

1. En su resolución 2004/46, la Comisión de Derechos Humanos celebra la labor realizada por la Relatora Especial y toma nota de su informe (E/CN.4/2004/66), en particular la elaboración de directrices para unas estrategias encaminadas a la aplicación efectiva de las normas internacionales para poner fin a la violencia contra la mujer en el plano nacional. Alienta a la Relatora Especial a que responda con eficacia ante cualquier información fidedigna que llegue a su conocimiento y pide a todos los gobiernos que presten su colaboración y asistencia a la Relatora Especial en el desempeño de las tareas y funciones que se le han encomendado, que le proporcionen toda la información solicitada, en particular la relacionada con la aplicación de sus recomendaciones, y que respondan a las comunicaciones y visitas de la Relatora Especial.

2. De acuerdo con la resolución 2004/46 de la Comisión, presento a continuación mi segundo informe a la Comisión. En el capítulo I del informe se resumen las actividades que he desarrollado en 2004, y en el capítulo II se examina la interrelación entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA. Señalo a la atención de la Comisión las adiciones al presente informe. La adición 1 contiene resúmenes de alegaciones generales e individuales, así como los urgentes llamamientos transmitidos a los gobiernos y sus respuestas. En la adición 2 se informa sobre mi visita a El Salvador, en la adición 3 sobre mi visita a Guatemala, en la adición 4 sobre mi visita a los Territorios Palestinos Ocupados, y en la adición 5 sobre la situación en la región de Darfur, en el Sudán.

I. Actividades en 2004

Visitas a los Países

3. Visité El Salvador (2 a 7 de febrero), Guatemala (8 a 14 de febrero) y los Territorios Palestinos Ocupados (13 a 18 de junio), por invitación de los gobiernos y de la Autoridad respectivos. La visita a la Federación de Rusia y al Afganistán, en junio y julio de 2004, fueron aplazadas por razones de seguridad, la primera por el Gobierno de la Federación de Rusia, y la segunda por las Naciones Unidas. La fecha de la visita a la Federación de Rusia, incluido el Cáucaso del Norte, se trasladó a diciembre de 2004. Me propongo visitar la República Islámica del Irán en enero de 2005.

Consultas y Participación en Reuniones

4. El 28 de enero mantuve un fructífero diálogo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre la manera de institucionalizar los procedimientos de intercambio de información de interés mutuo, en particular la tramitación de los casos en el marco del procedimiento de comunicaciones de la Relatora Especial y del recién establecido Protocolo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, que permite la presentación de denuncias individuales.

5. En abril presenté mis informes a la Comisión de Derechos Humanos y participé en cierto número de acontecimientos paralelos. Regresé luego a Ginebra ese mismo mes para asistir a una conferencia y a una reunión de la junta ejecutiva del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Del 14 al 17

de mayo participé en el tercer período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. En junio asistí, en Ginebra a la reunión anual sobre Procedimientos Especiales en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

6. Los días 27 y 28 de julio participé en la Consulta Regional para Asia y el Pacífico sobre la violencia contra la mujer, organizada por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo en Yakarta. Participaron defensores de los derechos de la mujer y expertos en el tema procedentes de 15 países de la región (Afganistán, Australia, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, República de Corea, Sri Lanka y Tailandia). La Consulta se centró en el estudio de las cuestiones críticas que se plantean en la región de Asia y el Pacífico en relación con la sexualidad, la violencia contra la mujer y el acceso a la justicia.[1] Los participantes pidieron un mayor acceso a la justicia y la responsabilización de los Estados por la violencia contra la mujer.[2] La Consulta Regional fue seguida de una consulta nacional con las organizaciones locales, organizada por la Comisión Nacional sobre la Violencia contra la Mujer (Komnas Perempuan). La consulta examinó la aplicación de las recomendaciones formuladas por la anterior Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, a raíz de su misión a Indonesia de 1998, así como determinadas preocupaciones corrientes. Entre las cuestiones analizadas cabe citar la falta de acceso a la justicia, la discriminación basada en el género en el sistema de justicia penal y la politización de la religión, la tradición y la pobreza.

7. Los días 25 y 26 de septiembre participé en la primera Consulta Regional de África sobre la violencia contra la mujer con Ángela Melo, Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para los derechos de la mujer en África. La Consulta se celebró en Jartum, organizada por el Instituto de Derechos Humanos de Ginebra, la Red Femenina Africana de Desarrollo y Comunicaciones y la Asociación Científica Babiker Badri de Estudios sobre la Mujer. Participaron defensores de los derechos de la mujer y expertos en el tema procedentes

1 The impact and implications of the construction of male sexuality on women, violence against women and women's sexual and bodily autonomy was discussed, noting that the construction of male sexuality makes women particularly vulnerable to violence. Sexuality and violence against women was examined in light of growing fundamentalisms, militarization and situations of armed conflict and the rise of neo-liberal globalization in the region.

2 For further details, papers and recommendations see: Sexuality and Violence against Women: Access to Justice, Summary Report of study workshop and Asia Pacific Consultation with the Special Rapporteur on violence against women, Jakarta, Indonesia, 25-28 July 2004, APWLD,Forum Asia, Komnas Perempuan.

de los siguientes países y zonas: Burundi, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Mozambique, República del Congo, Rwanda, Somalia, Somalilandia, Sudáfrica, Sudán, Uganda y Zambia. Los participantes fueron informados acerca de los mecanismos regionales e internacionales y dieron a conocer sus preocupaciones y sus estrategias de promoción y protección de los derechos de la mujer en relación con una amplia serie de cuestiones, que iban desde las prácticas tradicionales perjudiciales hasta la violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado.[3]

8. Tras la Consulta Regional se celebró el 27 de septiembre una consulta nacional con organizaciones locales en la Universidad Femenina de Afad, organizada por la Asociación Científica Babiker Badri. Los participantes plantearon los siguientes temas de preocupación: la violencia contra la mujer en las zonas de conflicto del Sudán, la mutilación genital femenina, el VIH/SIDA y las consecuencias que tiene para la mujer la Ley de orden público de 1999, a saber, las pruebas de virginidad aleatorias, las restricciones a la libertad de movimiento de la mujer, la imposición de un código vestimentario y la persecución por vender té o alcohol. Según informaciones, la mayoría de las mujeres encarceladas en el Sudán lo han sido por esos tipos de infracción.

9. Con motivo del lanzamiento del Centro de Investigaciones sobre Derechos Humanos y Justicia Social el 12 de octubre, pronuncié la alocución inaugural titulada "La verdadera guerra contra el terrorismo: la protección de la mujer contra la violencia" en la Universidad Metropolitana de Londres.

10. El 29 de octubre mantuve un diálogo con la Tercera Comisión de Asamblea General. En mi declaración manifesté mi preocupación ante el aumento de la politización de la cultura, especialmente su articulación en forma de fundamentalismos religiosos. Señalé que la actual competición por el poder mundial representa un importante obstáculo para la aplicación efectiva de la normativa internacional de derechos humanos, pues propaga y pretende legitimar el uso de la violencia en todas las esferas de la vida. Subrayé la importancia del diálogo entre civilizaciones, basado en la convergencia de los valores enraizados en el legado común de los derechos humanos, como algo fundamental para hacer frente a esas ideologías extremistas y, de ese modo, prevenir su transgresión de los derechos humanos de la mujer.

---

3 See the final report of the First African Regional Consultation on violence against women with the Special Rapporteur on violence against women and the Special Rapporteur of the African Commission on Human and Peoples Rights on Women's Rights, Khartoum, Sudan, 25-26 September 2004, prepared by the Geneva Institute for Human Rights.

11. Del 22 al 24 de noviembre participé en la Conferencia de Mujeres Defensoras de la Paz, organizada en Ginebra por el Movimiento Internacional Suzanne Mubarak de Mujeres por la Paz y por el Consejero Federal y Jefe del Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, en la que hice una presentación titulada "Las mujeres en los conflictos armados". El 1º de diciembre participé en un acto organizado para el "Día Mundial del SIDA" por la Asociación Turca de Planificación Familiar y la Comisión Nacional para el VIH/SIDA en Ankara. El 6 de diciembre pronuncié la alocución inaugural en una reunión sobre la militarización y la violencia contra la mujer organizada en Estocolmo por Amnistía Internacional. A lo largo del año participé asimismo, en diversos actos de ámbito nacional en Turquía.

Comunicaciones con los Gobiernos y Comunicados de Prensa

12. El número de comunicaciones enviadas a los gobiernos ha aumentado este año. En la adición 1 figura un análisis general de dichas comunicaciones. Difundí asimismo, varios comunicados de prensa durante el período examinado para dar a conocer mi preocupación ante la situación reinante en los países y también para conmemorar jornadas importantes, incluidas las declaraciones publicadas conjuntamente con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el 25 de noviembre "Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer" y el 1º de diciembre "Día Mundial del SIDA".

II. Interrelaciones entre la Violencia contra la Mujer y el VIH/SIDA

13. En los cinco últimos años se ha prestado mayor atención a la relación existente entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA. En su 45º período de sesiones, en 2001, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer trató la cuestión temática "La mujer, la niña y el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA)" y exhortó a los gobiernos y a todos los actores pertinentes a que incorporaran una perspectiva de género en la elaboración de los programas y políticas relativos al VIH/SIDA (E/CN.6/2001/14). Ese mismo año, en la resolución S-26/2, aprobada en el vigésimo sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA, los gobiernos declararon su compromiso de aplicar, para 2005, programas de acción nacionales que capaciten a la mujer para decidir de manera libre en las cuestiones relativas a su sexualidad y protegerse contra la infección por el VIH. En su 60º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2004/27, destacó que el adelanto de las mujeres y las niñas es fundamental para eliminar la pandemia de VIH/SIDA.

Además, en su resolución 2004/46, la Comisión hizo hincapié en que la violencia contra las mujeres y las niñas aumenta su vulnerabilidad al VIH/SIDA, que la infección por el VIH aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia, y que la violencia contra la mujer contribuye a las condiciones que favorecen la propagación del VIH/SIDA.

14. En respuesta a las preocupaciones de la comunidad internacional y a la resolución 2003/47, en la que la Comisión pidió a los Relatores Especiales que incorporasen la protección de los derechos humanos en el contexto del VIH/SIDA en sus respectivos mandatos, he dedicado este año mi informe, a tratar de este tema. En él se abordan los múltiples tipos de violencia basada en el género que exponen a la mujer al riesgo de contraer el VIH/SIDA; las formas particulares de estigma y discriminación que sufren las mujeres que viven con el VIH; y los obstáculos que dificultan su acceso a la asistencia médica y a la justicia. Se muestra además que el arraigo de la violencia sexual, exacerbada por la falta de acceso a la información, la prevención, el tratamiento y la atención sanitaria, atenta contra el derecho fundamental de la mujer a la vida, al más alto nivel posible de salud física y mental, a la igualdad de acceso a la educación, al trabajo, a la intimidad de la vida privada y a la no discriminación, entre otros derechos humanos. El informe concluye formulando recomendaciones sobre las medidas que deberían adoptar los gobiernos.[4]

15. El informe tiene por objeto complementar la labor realizada en el marco de otros procedimientos especiales, por ejemplo el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, que ha subrayado la importacia de abordar la cuestión relativa a las desigualdades basadas en el género en el contexto del VIH/SIDA y ha puesto de relieve en particular el derecho a la salud sexual y reproductiva como derecho indispensable para la lucha contra el VIH/SIDA. Además, tiene por objeto contribuir a las numerosas campañas internacionales emprendidas este año, entre ellas la Campaña Mundial contra el SIDA del ONUSIDA y los 16 Días de militantismo contra la violencia basada en el género para la reducción de la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la enfermedad.

16. La falta de respeto de los derechos de la mujer alimenta la epidemia y exacerba su repercusión.[5] Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular

---

4 I would like to acknowledge and thank Jennifer Dreizen for her desk-based research which greatly assisted in the preparation of this study.

5 See Human Rights Watch, Policy paralysis: A call for action on HIV/AIDS-related human rights abuses against women and girls in Africa (December 2003).

la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, constituyen el marco normativo y el mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos relacionados con el VIH frente a la violencia y la discriminación basadas en el género. En su Recomendación general Nº 24 (1999), afirmando que el acceso de la mujer a la atención sanitaria es un derecho humano fundamental, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que los Estados velen por la eliminación de todos los obstáculos al acceso de la mujer a los servicios de salud y a la educación e información sanitaria, inclusive en la esfera de la salud sexual y reproductiva, y que, en particular, asignen recursos a los programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA. Los Estados han suscrito compromisos al respecto en la Declaración de compromiso sobre el VIH/SIDA aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2001, así como en cada uno de los ocho objetivos de desarrollo del Milenio. Si bien el logro de esos objetivos contribuirá a reducir el riesgo de contraer el VIH/SIDA, la labor encaminada a combatir la violencia contra la mujer ayudará asimismo, considerablemente a los Estados a alcanzarlos, incluido el objetivo Nº 6, consiste en reducir el VIH/SIDA.

17. La información para el presente informe se obtuvo de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, de los gobiernos[6] y de organizaciones no gubernamentales (ONG) e institutos de investigación de todo el mundo, así como examinando lo publicado sobre el tema. Se distribuyó un proyecto anterior del informe a varios expertos para que dieran su opinión. Deseo expresar mi gratitud a todos los gobiernos, entidades de las Naciones Unidas, ONG y expertos que han contribuido a la preparación del presente informe.

A. Prevalencia Mundial del VIH/SIDA entre las Mujeres y los Varones

18. Aproximadamente 39 millones de mujeres y varones en todo el mundo viven con el VIH/SIDA.[7] En todas las regiones, el porcentaje de mujeres que viven con el VIH está aumentando considerablemente. Las mujeres representan ya casi la mitad

6 I requested information from Governments on action taken to address violence against women in the face of the HIV/AIDS pandemic, including progress made and remaining gaps as well as suggestions on how to remedy women's susceptibility to the disease. Governments reporting included Afghanistan, Armenia, Austria, Azerbaijan, Bolivia, Brazil, Costa Rica, Croatia, Czech Republic, Estonia, Ethiopia, Finland, Guatemala, Honduras, Kyrgyzstan, Lithuania, Luxembourg, Maldives, Mauritius, Mexico, Poland, Portugal, Slovakia, Spain, Switzerland,Syria Arab Republic, Trinidad and Tobago, Turkey and Ukraine.

7 UNAIDS, Aids Epidemic Update (December 2004). http://www.unaids.org/wad2004/ report_pdf.html.

de las personas que viven con el VIH/SIDA en el mundo entero. En el África Subsahariana, epicentro de la epidemia, están infectadas 23 millones de personas, de las que el 57% son mujeres.[8] Según las informaciones disponibles, el 77% de todas las mujeres que viven con el VIH habitan en el África Subsahariana.[9] En todo el mundo, las diferencias entre los varones y las mujeres en la prevalencia del VIH están disminuyendo. Se observa una "feminización" de la epidemia en toda la América Latina y en el Caribe, en Asia y el Pacífico, y en Europa Oriental y Asia Central. Se observa una tendencia parecida entre las poblaciones marginadas de los países desarrollados. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el SIDA es la causa principal de defunción entre las mujeres afroamericanas de 25 a 34 años de edad,[10] mientras que las mujeres indígenas del Canadá corren un riesgo tres veces superior de contraer el SIDA que las no indígenas.[11]

19. Si bien al principio se consideró el VIH como un problema de salud, hoy día se considera cada vez más como una cuestión en la que se entrecruzan el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos que repercute de manera diferente según los sectores de la población. Como señaló la Relatora Especial en su precedente informe, "las mujeres y las niñas son particularmente vulnerables al VIH/SIDA no sólo por sus condiciones biológicas, sino también por las desigualdades económicas y sociales y las funciones de los sexos culturalmente aceptadas que las colocan en una posición de subordinación al hombre en la toma de decisiones sobre las relaciones sexuales". "Las relaciones de dominación son múltiples y se interrelacionan, lo cual somete a las mujeres a diversas capas de desigualdad y a diferentes tipos de violencia" (E/CN.4/2004/66, párrs. 47 y 53). Debido a la desigualdad basada en el género, las mujeres seropositivas se ven estigmatizadas, lo cual da lugar a más discriminación y violencia. Por consiguiente, si se comprende la interacción existente entre la desigualdad basada en el género, la violencia y el VIH, la posibilidad de combatir eficazmente la epidemia en varios frentes es plausible.

20. Diferentes estudios muestran que la mujer expuesta al VIH corre un riesgo dos o más veces mayor de contraer esa infección que su homólogo masculino.[12] Habida

8 UNAIDS/UNFPA/UNIFEM, Women and HIV/AIDS: Confronting the Crisis, 2004. http://www.unaids.org/Unaids/EN/In+focus/Topic+areas/Women_gender.asp.
9 Ibid.
10 UNAIDS fact sheet. Women and AIDS: A Growing Challenge. http://www.unaids.org/ bangkok2004/factsheets.html.
11 Health Canada, HIV/AIDS Among Aboriginal Persons in Canada: A Continuing Concern (2003), p. 2. http://www.hc-sc.gc.ca/pphb-dgspsp/publicat/epiu-aepi/hiv-vih/aborig_e.html.
12 WHO/UNAIDS press release. www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr59/en/.

cuenta de la posición de subordinación en que se halla la mujer en las relaciones sexuales y de su condición biológica, las relaciones heterosexuales son la vía más frecuente de transmisión de la enfermedad en numerosas partes del globo. La susceptibilidad de las mujeres al VIH se ve agravada por el desequilibrio de poder existente entre mujeres y varones y por el uso de la violencia en que se sustenta dicho desequilibrio, lo que limita la posibilidad que tiene la mujer de negociar las condiciones de seguridad en la relación sexual. Como consecuencia de ello, las mujeres se exponen a veces a relaciones sexuales violentas, tanto dentro como fuera de su hogar. Las jóvenes corren un riesgo particular debido a su fisiología.[13] En la mujer, además, una infección de transmisión sexual, que aumenta la probabilidad de contraer el VIH, pasa más a menudo inadvertida y por consiguiente no recibe tratamiento.

21. La vinculación entre la violencia contra la mujer y el VIH debe considerarse en el contexto de la discriminación resultante de la desigualdad basada en el género, en particular la falta de acceso de la mujer a una información, una educación y unos servicios de salud adecuados. En todo el mundo, el grado de escolarización de las niñas es muy inferior al de los niños,[14] y el conocimiento que tienen los varones de las medidas de prevención del VIH/SIDA es casi siempre superior al de las mujeres.[15] En las comunidades agobiadas por la pobreza y/o devastadas por el VIH, las niñas son las primeras que dejan de ir a la escuela para generar ingresos o ayudar a ocuparse de los enfermos. Dado que las mujeres soportan una carga desproporcionada del cuidado de los parientes enfermos, el VIH/SIDA afecta además a su capacidad para ocuparse de sí mismas y de su familia y ejercer un empleo remunerado. La pobreza, el analfabetismo y el desequilibrio de poder de que sufren las mujeres dentro de la familia y la comunidad entorpecen su acceso a la atención preventiva, a los medicamentos y al tratamiento. Éste es decisivo no sólo para aligerar la carga de la enfermedad sino también para proteger a la mujer contra otros abusos.

22. La convergencia del patriarcado con otros motivos de opresión como son la clase, la raza, el origen étnico, la condición de desplazadas, etc., aumenta la discriminación,

---

13 Paxton, S. and the International Community of Women Living with HIV/AIDS (ICW), 2004. Oh! This one is infected!: Women, HIV and Human Rights in the Asia-Pacific Region. See also UNDP. HIV and Development Programme. Young Women: Silence, Susceptibility and theHIV Epidemic.

14 According to a OECD/UNESCO study, two-thirds of the 113 million children out of school are girls. http://www.oecd.org/document/48/0,2340,en_2649_37423_2969008_1_1_1_ 37423,00.html.

15 An average of 75 per cent among men, as compared to 65 among women. However, in the least developed countries, these differences are much wider. World Bank, Inequalities in Knowledge of HIV/AIDS Prevention: An Overview of Socio-Economic and Gender Differential in Developing Countries, 2001.

"sometiendo a la mayoría de las mujeres del mundo a situaciones de doble o triple marginación", en palabras de la anterior Relatora Especial, Radhika Coomaraswamy (A/CONF.189/PC.3/5, párr. 2).

23. En algunas regiones del mundo se deniega a la mujer el acceso a la propiedad o la posesión de recursos financieros. En ciertas zonas del África Subsahariana, por ejemplo, el acceso a la propiedad depende de la relación que mantenga con un hombre. Cuando está separada de su marido o éste fallece, corre el riesgo de perder su casa, sus tierras, sus bienes familiares y otras propiedades. El hecho de que no se le garantice la igualdad en el derecho a la propiedad en caso de separación o divorcio disuade a la mujer de dejar a un marido violento y se ve a veces forzada a elegir entre la violencia en el hogar y la pobreza en la calle.[16] Dado que, según los usos tradicionales, la propiedad del marido revierte a su familia de origen después de su muerte, los parientes pueden hacerse con los bienes de la viuda sin consideración a su estado de salud, a su bienestar y a su posibilidad de valerse por sí misma. Dadas las elevadas tasas de mortalidad por el VIH en África, estas situaciones de "expolio de bienes" son cada vez más frecuentes.

24. El expolio de los bienes suele ser el último eslabón de una cadena de episodios a la que se hallan confrontadas las mujeres africanas en relación con el VIH. Como lo cuenta un miembro de una ONG de Kenya, "con demasiada frecuencia en los últimos años se ha venido repitiendo una trágica e irónica historia. Una mujer que ha cuidado a su marido enfermo de SIDA se encuentra en la pobreza cuando éste muere porque ninguno de los dos pudo obtener ingresos. La familia del marido se hace con la casa, el huerto y otros bienes de la mujer, y a veces hasta con sus utensilios de cocina, dejándola sin hogar y en la indigencia, precisamente cuando ella misma enferma de resultas de la infección que le ha transmitido su marido".[17] La vulnerabilidad de la mujer a la violencia, su falta de instrucción y su creciente papel de dispensadora de cuidados se suman al despojo de sus bienes, en detrimento de su situación socioeconómica, exponiéndola así a más violencia y discriminación.

25. Una buena práctica para reducir la vulnerabilidad económica de la mujer ha sido el régimen de propiedad adoptado en el nuevo Código Civil de Turquía (2002), que dispone que todos los bienes adquiridos durante el matrimonio se repartan por

16 Human Rights Watch, Double Standards: Women's Property Rights Violations in Kenya(2003), p. 25.
17 Jane Kiragu, International Federation of Women Lawyers, Kenya (FIDA-K) on the FamilyHealth International web site. (www.fhi.org).

igual en caso de divorcio, reconociendo así la contribución que aporta la mujer al sustento de la familia.

B. La Violencia contra la Mujer y la Susceptibilidad al VIH

26. La violencia ejercida contra la mujer por su pareja en la intimidad del hogar o por extraños en otros lugares –en virtud de usos tradicionales permitidos por la comunidad, en entornos institucionales como hospitales, escuelas o establecimientos de detención, en el ámbito transnacional como refugiada, migrante o víctima de la trata sexual, en tiempos de paz o durante conflictos armados, etc.– aumenta su riesgo de contraer la infección por el VIH y de sufrir nueva violencia. En la presente sección se estudian los tipos de violencia a los que suelen verse sometidas las mujeres y la manera en que esa violencia las expone al VIH/SIDA.

1. Violación y Agresión Sexual

27. Los actos de agresión y coacción "se producen como una serie ininterrumpida que va desde la violación brutal hasta formas no físicas de presión que obligan a las niñas y mujeres a someterse a una relación sexual contra su voluntad. Puede decirse que hay coacción cuando la mujer no tiene la posibilidad de elegir y se expone a graves consecuencias físicas o sociales si opone resistencia a las insinuaciones sexuales".[18] La agresión y la coacción sexuales pueden producirse en todas las etapas de la vida de la mujer, en el contexto conyugal, con un pariente próximo u otro miembro de la familia extensa, con conocidos o con extraños. También se han documentado casos de mujeres lesbianas que son objeto de violación por su orientación sexual, en particular cuando el agresor desea "poner a prueba la femineidad de la víctima".[19]

28. En la violación y en la agresión sexual, la mujer pierde el control, sin que pueda decidir cuándo, con quién y de qué manera mantener relaciones sexuales, lo cual aumenta considerablemente su riesgo de contraer el VIH. En los casos de violación en banda, el hecho de que sean varios los agresores y la violencia que acompaña a dicha agresión aumentan el riesgo de infección. Además, el uso de preservativo es

---

18 Heise, L., Ellsberg, M. and Gottemoeller, M. 1999. ìEnding Violence against WomenîPopulation Reports, Series L, No. 11. Baltimore: Johns Hopkins University School of PublicHealth, Population Information Program: 9 http://www.infoforhealthh.org/pr/111/violence.pdf.

19 Gender Project, Community Law Center, University of the Western Cape, Strategic Interventions: Intersections between Gender Based Violence and HIV/AIDS (2003), p. 7. Seealso Human Rights Watch, Hated to Death: Homophobia, Violence and Jamaicaís HIV/AIDS Epidemic (2003).

poco probable en tales situaciones.[20] Las relaciones sexuales forzadas son uno de los numerosos tipos de violencia basada en el género descritos en este informe. En la mayoría de los casos, el autor de ese tipo de violencia es un miembro de la familia de la víctima o alguien conocido de ésta.[21]

2. Violencia ejercida en el Hogar y por una Pareja Íntima

29. En el contexto doméstico, la violencia física suele ir acompañada de abuso sexual, lo que hace difícil o imposible tener una relación sexual sin riesgo. Por consiguiente, incluso en el contexto del matrimonio o de una relación a largo plazo no es a veces posible evitar todo riesgo en las relaciones sexuales. Dentro del matrimonio, éstas no siempre son consensuales; el marido suele ser quien decide el uso o no de protección y el tipo de ésta. La violación por el marido se da en ciertas culturas y no siempre se considera un delito. Al no estar prohibida por la ley o sancionada penalmente, la violación marital sirve en muchas sociedades para perpetuar la idea de que la mujer debe ceder al deseo sexual de su marido y en las condiciones que éste le imponga.[22] En Nicaragua, por ejemplo, la violencia doméstica está tan arraigada en la cultura patriarcal que se considera como la cruz que debe llevar la mujer.[23]

30. Incluso cuando no se la fuerza físicamente, la mujer puede sentirse obligada a tener una relación sexual con su marido porque así se lo impone la norma social según la cual es una obligación conyugal. Ciertas prácticas como pagar una dote o poner precio a la novia corroboran la idea de que el hombre compra literalmente a la esposa y tiene derecho a hacer con ella lo que desee. La violencia se utiliza como medio de controlar la sexualidad de la mujer y suele considerarse normal, incluso por la mujer. Según información recibida del Gobierno de Turquía, "el varón considera que maltratar y violar a su mujer es un atributo personal que forma parte de su identidad masculina. Lo que más visiblemente estimula la comisión de actos violentos contra la mujer son las normas sociales y la manera tradicional de entender la castidad. Las mujeres que desafían esas normas son sancionadas por medios violentos".

31. La mujer que adopta un comportamiento de alto riesgo lo hace a menudo porque desea agradar a su compañero o le es difícil convencer a éste de que utilice

20 WHO, Violence against Women and HIV/AIDS: Setting the Research Agenda (2000), p. 6.
21 WHO, World Report on Violence and Health (2002), p. 89.
22 Human Rights Watch, Just Die Quietly: Domestic Violence and Womenís Vulnerability to HIV in Uganda, 2003, p. 25.
23 OMCT, Violence against Women in Nicaragua, 2001, p. 12.

el preservativo. Por ejemplo, según información facilitada por el Gobierno de Guatemala, más del 50% de las mujeres guatemaltecas necesitan la autorización de sus maridos para recurrir a uno u otro tipo de método anticonceptivo. A muchas mujeres les resulta incómodo hablar de sexo con su pareja o dejan a veces de protegerse en una relación a largo plazo como muestra de confianza y fidelidad. En ocasiones, la mera sugerencia de utilizar un medio de protección será considerada por el marido como una acusación de infidelidad o el reconocimiento de adulterio por la propia mujer. Ello puede dar lugar a violencia contra la mujer y a que ésta prefiera callarse. Algunos estudios han demostrado que la sospecha de infidelidad femenina contribuye de manera importante a los homicidios de mujeres cometidos por sus maridos.[24]

32. Según el Consejo de Población, "el aumento espectacular de la frecuencia de las relaciones sexuales no protegidas (entre las parejas casadas) tiene su origen no sólo en la suposición de infidelidad o en la desconfianza que lleva consigo el uso de determinados medios anticonceptivos como el preservativo, sino también en el fuerte deseo de tener un embarazo... Como promedio, entre las adolescentes, el 80% de sus relaciones sexuales no protegidas tuvieron lugar dentro del matrimonio".[25]

33. En diversas publicaciones se destaca la importancia de la infidelidad masculina dentro del matrimonio como factor de riesgo para las mujeres casadas. Según estudios de Tailandia, el 75% de las mujeres que viven con el VIH/SIDA han sido infectadas probablemente por sus maridos,[26] mientras que, según la Association de Lutte Contre le SIDA, un estudio de Marruecos muestra que, en el caso de nada menos que el 55% de las mujeres seropositivas, el origen de la infección no ha sido otro que el propio cónyuge. De modo análogo, en las sociedades que aceptan la poligamia, las sanciones sociales infligidas a varias viudas hace casi inevitable que, si una de las parejas es seropositiva, otras parejas en el matrimonio contraigan también el VIH. Según una ONG de Sudáfrica integrada por personas que luchan contra los malos tratos infligidos a la mujer, el patriarcado fomenta la poligamia y estimula la dominación del hombre en las relaciones polígamas, modificando el equilibrio de la autoridad a favor del hombre y desestimulando todo intento de la mujer por negociar y controlar la intimidad sexual con su marido.

---

24 Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Violence, Vengeance and Gender: A Preliminary Investigation into the Links between Violence against Women and HIV/AIDS in South Africa (2001), p. 10.

25 Population Council, The Implications of Early Marriage for HIV/AIDS Policy, 2004, p. 1. http://www.popcouncil.org/pdfs/CM.pdf.

26 UNAIDS (see note 10 above).

34. Las mujeres que mantienen una relación a largo plazo con un hombre infectado por el VIH corren también el peligro de reinfectarse.[27] Esto ocurre porque el virus puede mutar con el tiempo por efecto de la medicación. La mujer que mantiene relaciones regulares sin protección con un hombre infectado por el VIH, incluso cuando ella misma está ya infectada, corre el riesgo de reinfectarse en contacto con una versión mutada del virus. La reinfección dificulta el tratamiento o puede privarlo de eficacia en el caso tanto de la mujer como del varón. Por su fisiología y cuando no tiene acceso a la asistencia sanitaria, la mujer es más susceptible a la reinfección que el varón.

3. Violencia relacionada con Prácticas Perjudiciales

35. El matrimonio forzado y en la edad infantil son formas de violencia basada en el género que menguan la capacidad de las muchachas para controlar su sexualidad y dan lugar a embarazos y partos antes de que sus cuerpos hayan madurado lo suficiente. Ello puede también preceder a la violencia doméstica, el trabajo forzado y la esclavitud sexual. Las mujeres jóvenes están convirtiéndose rápidamente en la nueva cara de la epidemia de VIH/SIDA. En todo el mundo, las adolescentes y las mujeres jóvenes corren un riesgo tres veces mayor que los hombres jóvenes de acabar viviendo con el VIH/SIDA.[28]

36. En sus políticas relativas al SIDA, los países están estudiando cada vez más el problema relativo a la diferencia de edad entre los miembros de la pareja sexual como factor de propagación de la enfermedad, dado que las relaciones sexuales no protegidas y las diferencias de edad entre los cónyuges son los principales factores determinantes del riesgo de contraer el VIH en las parejas casadas. Según una encuesta demográfica y de salud realizada en 26 países, "la mayoría de las jóvenes sexualmente activas de edad comprendida entre 15 y 19 años en los países en desarrollo están casadas, y las tasas de infección por el VIH suelen ser más altas entre esas adolescentes casadas que entre las que no lo están".[29]

37. Las muchachas se ven también forzadas a veces a mantener relaciones sexuales precoces y de breve duración con hombres por lo general más de diez años mayores que ellas, que las atraen con artículos de primera necesidad, como alimentos, dándoles

27 Human Rights Watch, Just Die Quietly: Domestic Violence and Women's Vulnerability to HIV in Uganda, 2003, p. 25.
28 See note 8 above, Confronting the Crisis.
29 See note 25 above.

dinero, pagándoles su matrícula escolar o regalándoles artículos de lujo a cambio de relaciones sexuales. Según encuestas realizadas en Kenya, Uganda y Sudáfrica, esos "generosos protectores" prefieren las niñas por considerarlas "puras" (es decir, seronegativas).[30] Dado que probablemente no utilizan ningún medio de protección, esas personas exponen a las jóvenes al riesgo de contraer el VIH.

38. En ciertas partes de África y Asia se ha relacionado la violación de muchachas jóvenes con el mito popular de que mantener relaciones sexuales con una joven virgen limpia el cuerpo del VIH. Esto estimula a los hombres a buscar parejas cada vez más jóvenes con la esperanza de lograr una curación que ven difícil por otros medios. Según una encuesta realizada en los distritos de burdeles de Camboya, "el 79% de los extranjeros que buscan relaciones sexuales con mujeres vírgenes, la mayoría de ellos turistas sexuales asiáticos, están bien organizados, y muchos creen que esas relaciones los rejuvenecerán o incluso los curarán del SIDA".[31]

39. Determinadas prácticas tradicionales destinadas a controlar la sexualidad de las mujeres pueden también exponerlas más al VIH/SIDA. En algunas sociedades, la mutilación genital femenina es un rito que se practica con la llegada a la mayoría de edad. Esta práctica disminuye el placer sexual de la mujer, produce dolor e infecciones crónicas y a veces conduce a la muerte. Las cicatrices que deja aumentan la frecuencia de los desgarros durante la relación sexual y el parto. El uso de instrumentos sin esterilizar, las heridas sin curar o abiertas u otras complicaciones derivadas del proceso facilitan la introducción del VIH en el organismo. Otra práctica tradicional que se observa en determinados contextos culturales africanos es la del "sexo seco", que aumenta también la probabilidad de abrasión y por consiguiente de infección por el VIH.

40. Otra tradición que somete a las mujeres a un riesgo mayor de transmisión del VIH es la práctica de "heredar la esposa". Esta práctica, aunque adopta formas diferentes de una región a otra, consiste en volver a casar a la viuda dentro de la familia o del grupo étnico del marido difunto. A veces se fuerza a la viuda a tener relaciones sexuales sin protección con el hermano del difunto o con otro hombre de la comunidad para "limpiar" a la viuda del espíritu del difunto. Según se desprende de un estudio efectuado por Human Rights Watch en una región de Kenya donde son frecuentes estas prácticas, esa región tiene también la tasa más elevada de VIH/SIDA.[32]

---

30 Kaisernetwork.org. 2004. "Sugar Daddies' Contribute to Spread of HIV in Africa, Experts Say". http://www.kaiser-network.org/daily_reports /rep_index cfm?hint=1&DR_ID=24805.

31 Liam Cochrane, Sex Tourists Seek Virgins', The Cambodia Daily (6 July 2004).

32 Human Rights Watch, Double Standards: Women's Property Rights Violations in Kenya (2003).

4. Violencia relacionada con la Explotación Sexual Comercial de la Mujer

41. La feminización de la pobreza y la inferior condición socioeconómica de la mujer están directamente relacionadas con su trabajo en la industria del sexo.[33] Las mujeres entran por lo general en este sector porque carecen de bienes o de habilidades negociables o porque se ven empujadas con fuerza o engaño a la prostitución. El denominado "sexo transaccional" hace alusión a una serie de interacciones sexuales que pueden experimentar las mujeres y en las que hay "trueque" de sexo por bienes.

42. Las mujeres que trabajan en la industria del sexo con múltiples parejas sexuales se hallan más expuestas al VIH y a la violencia que la mayoría de otros grupos de población. Según la Comisión Nacional Indonesia sobre la Violencia contra la Mujer, la mayoría de las profesionales del sexo se hallan expuestas de vez en cuando a relaciones sexuales brutales que las hacen sumamente vulnerables a la infección.[34] Carecen además de poder para negociar una relación exenta de riesgo. Las encuestas realizadas en Sudáfrica muestran que las profesionales del sexo que trabajan en los restaurantes de carretera se ven confrontadas a reacciones violentas, a la pérdida de clientes o a una reducción de hasta el 25% de sus ingresos si insisten en que se utilice preservativo.[35]

43. En los países donde la prostitución es ilegal, la naturaleza clandestina de esta actividad dificulta la observancia de las normas para la prevención del VIH y de otras infecciones de transmisión sexual, mientras que, en los países en que la prostitución es una actividad legal pero está reglamentada, la obligación de registrarse y someterse a un examen médico periódico suele empujar a las trabajadoras del sexo a la clandestinidad, con todos los riesgos inherentes.[36] Además, como sector marginado, son más vulnerables a las violaciones de derechos humanos.[37]

44. La explotación sexual comercial de las mujeres y niñas se ha convertido en un negocio lucrativo para las redes criminales transnacionales que se dedican a la trata

---

33 On this subject, see UNAIDS, Sex Work and HIV/AIDS: Technical Update (2002), especially pp. 2 and 7.

34 Sexuality, Violence and HIV/AIDS in Indonesia, presentation by Nafsiah Mboi, Vice-Chair, Indonesian National Commission on Violence Against Women, during the meeting with the Special Rapporteur in Jakarta in June 2004.

35 Abdool Karim, 1998, Women and AIDS - the imperative for gendered prognosis and prevention policy.

36 See World Bank, AIDS in Latin American Countries: The Challenges Ahead (2003), p. 7.

37 See, for example, the following reports by Human Rights Watch: Ravaging the Vulnerable: Abuses Against Persons at High Risk of HIV Infection in Bangladesh, vol. 15, No. 6 (C), (August 2003); Epidemic of Abuse: Police Harassment of HIV/AIDS Outreach Workers in India, vol. 14, No. 5 (C), (July 2002); Lessons Not Learned: Human Rights Abuses and HIV/AIDS in the Russian Federation, vol. 16, No. 5 (D), (April 2004).

internacional de mujeres. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, entre 700.000 y 2 millones de mujeres cada año son objeto de la trata internacional.[38] Las mujeres víctimas de la trata internacional viven a menudo situaciones con una elevada probabilidad de contraer el VIH. Según datos de la ONG rusa Angel Coalition, la tercera parte aproximadamente de las mujeres que sobreviven a la explotación sexual criminal sufrida en el extranjero y que vuelven a la Federación de Rusia son portadoras del VIH. Sin tratamiento ni asesoramiento adecuados, que son casi inexistentes, y con el alto grado de ignorancia existente de la población general sobre la enfermedad, esa población sexualmente activa agrava una epidemia que ya está causando estragos en el país. Actualmente, el 60% de las rusas infectadas por el VIH tienen entre 20 y 30 años de edad y la mayoría de las que sobreviven a esa trata pertenecen a este grupo de edad.

45. La idea que se tiene de las mujeres que trabajan en la industria del sexo, incluidas las víctimas de la trata, como personas que propagan el VIH entre la población general hacen que en este colectivo converjan múltiples tipos de estigma y discriminación. Se exponen también a malos tratos, agravados por el racismo, por las barreras culturales y lingüísticas, por la falta de documentación e información sobre los derechos sociales y otros derechos reconocidos por la ley, por el temor a la deportación y por una sensación general de aislamiento. El carácter transnacional de esta actividad priva a las mujeres de la protección dispensada por los mecanismos estatales que pueden existir en sus países de origen, dejándolas bajo la dependencia de redes de proxenetas y de otros criminales. Las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios tropiezan a veces con problemas parecidos en sus propios países. Por ejemplo, a numerosos habitantes pertenecientes a las minorías tribales que viven en las zonas montañosas del norte de Tailandia se les deniega todo estatuto jurídico, aun cuando han nacido en el país. Esos grupos minoritarios "no pueden inscribir los nacimientos o matrimonios en el registro, no tienen oportunidades para instruirse y trabajar ni tienen acceso a los servicios asistenciales a través del plan universal de atención sanitaria".[39] Considerados no ciudadanos, tienen escasas oportunidades para la educación y el empleo y son una presa fácil para los proxenetas.

46. Una buena práctica para hacer frente al proxenetismo es el enfoque integrado adoptado por el Gobierno de Lituania: se han organizado campañas regionales de

38 See www.unfpa.org/gender/trafficking.htm.

39 Physicians for Human Rights, No Status: Migration, Trafficking and Exploitation of Women in Thailand - Health and HIV/AIDS Risks for Burmese and Hill Tribe Women and Girls (2004), p. 8. http://www.phrusa.org/campaigns/aids/pdf/nostatus.pdf.

prevención y sensibilización y programas educativos con la participación de la policía y otros funcionarios encargados de velar por la observancia de la ley, de instituciones docentes, de trabajadores sociales y de los medios informativos. Además, el Ministerio de Seguridad Social y Trabajo Lituano ha puesto en marcha proyectos de asistencia social con miras a la reintegración de las víctimas de la trata sexual en la sociedad lituana, particularmente en el mercado de trabajo.[40]

47. También hay que prestar atención a la situación de las trabajadoras migrantes, aunque sea diferente de la situación de las víctimas de la trata sexual, pues muchas de esas mujeres trabajan por lo general en sectores no reglamentados. Como su situación laboral entraña por lo general un mayor grado de aislamiento y un nivel inferior de apoyo social, no suelen tener los conocimientos o la autoridad necesarios para manifestar su oposición a los abusos y la violencia o para recabar las pruebas y el tratamiento necesarios si están infectadas por el VIH. Además, es más probable que trabajen sin la protección prevista en las normas laborales locales o sin tener acceso a la atención sanitaria y el tratamiento a los que tiene derecho todo ciudadano.

48. En Portugal, el Alto Comisionado para la Inmigración y las Minorías Étnicas, órgano creado para promover la integración de las minorías étnicas en la sociedad, ha elaborado una guía sanitaria para los inmigrantes y ciudadanos extranjeros que viven o trabajan en Portugal para ayudarlos a protegerse contra el VIH y velar por que las poblaciones minoritarias y migrantes tengan acceso a la asistencia sanitaria independientemente de su nacionalidad o de su situación financiera o jurídica.[41]

49. El Gobierno de Austria ha informado acerca de varios proyectos patrocinados por Austria y la Unión Europea en los que se tiene en cuenta la vulnerabilidad particular de las mujeres migrantes al VIH/SIDA, que parece ir en aumento entre los miembros de ese grupo. Entre ellos figura el "Proyecto Parque", en el que unos orientadores examinan con las mujeres migrantes las cuestiones relativas a la seguridad de las relaciones sexuales y a la violencia basada en el género y les proporcionan información sobre la salud y el VIH en diversos idiomas. El Proyecto europeo sobre el VIH/SIDA y la movilidad, en cooperación con el Centro de Apoyo sobre el SIDA en Viena, mantiene una red de organizaciones dentro de la Unión Europea, que proporciona servicios de prevención y asistencia sanitaria para el VIH/SIDA a los

40 Information received from the Government of Lithuania.
41 Information received from the Government of Portugal.

migrantes, a las minorías étnicas y a las poblaciones móviles en Europa, ya sean varones o mujeres.

50. La migración masiva de trabajadores en las industrias de la construcción y la prospección petrolífera en Vietnam va acompañada del desplazamiento de mujeres hacia los centros urbanos para trabajar en el comercio sexual, lo cual hace que se propague con rapidez la infección por el VIH.[42] De manera análoga, en las situaciones y zonas donde hay un gran número de militares y personal de mantenimiento de la paz, las mujeres se exponen a la explotación sexual o la violación, con el riesgo consiguiente de contraer el VIH.

5. Violencia en los Conflictos Armados

51. Todo conflicto armado suele traer consigo la militarización general de la población, lo que da lugar a una violencia generalizada en la que las mujeres pasan a convertirse en "zona de guerra". Se ha demostrado que la violencia contra la mujer se ha utilizado de manera deliberada como parte integrante de la estrategia militar, en particular la violencia sexual. En recientes conflictos hubo violaciones en gran escala en lugares tan diversos como Bosnia, Camboya, Liberia, el Perú, Somalia, Rwanda y Sierra Leona, y aún continúan perpetrándose en la República Democrática del Congo y en el Sudán, entre otros países. En Sierra Leona, por ejemplo, las mujeres pasaron a ser esclavas sexuales de las fuerzas rebeldes (las denominadas "esposas de la selva"). Las jóvenes adolescentes eran especialmente vulnerables porque se las buscaba por ser vírgenes. En Rwanda se perpetraron impunemente formas brutales de violencia, como la violación en banda. Según estimaciones, medio millón de mujeres rwandesas fueron violadas durante el genocidio, y el 67% de las que sobrevivieron estaban infectadas por el VIH. En algunos casos, hombres que conocían su propia seropositividad violaron a mujeres con la intención de infectarlas. Dado que las zonas asoladas por la guerra suelen carecer de medicamentos y de servicios asistenciales adecuados, la seropositividad al VIH es casi una sentencia de muerte.

52. Las mujeres violadas que han sobrevivido en situaciones de conflicto armado no suelen saber con certeza si han sido infectadas y a veces se sienten poco animadas a averiguarlo, pues el traumatismo de su violación no las incita a consultar a un

42 Horizons and Population Council, Expanding Workplace HIV/AIDS Prevention Activities for a Highly Mobile Population: Construction Workers in Ho Chi Minh City (2003).

médico o agente de salud de sexo masculino. Dada la escasa posibilidad que tienen las mujeres violadas supervivientes de seguir un tratamiento, sobre todo si es de larga duración –y va a necesitar medicamentos costosos, y no poco esfuerzo y dinero para viajar a un lejano hospital–, un posible diagnóstico de seropositividad quizá no haga sino aumentar su angustia mental y emocional. Aun teniendo acceso a un tratamiento, muchas de esas mujeres no podrían beneficiarse del mismo. En la negra miseria en que se encuentran, algunas de ellas no disponen siquiera de alimentos adecuados para que surta efecto el tratamiento medicamentoso.

53. Las guerras y otros conflictos aumentan también los desplazamientos de población, factor que expone a la mujer a un riesgo mayor de sufrir violencia sexual y contraer la infección por el VIH. Las mujeres desplazadas internas y refugiadas que huyen de un conflicto son vulnerables si van solas o con niños, no protegidas por miembros de la comunidad o por parientes varones. A menudo, esas mujeres son víctimas de la agresión de guardias fronterizos, soldados y otras fuerzas de seguridad. También el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ha visto envuelto a veces en actos de explotación sexual. Según el PNUD, "en muchos países las tasas de infección por el VIH son mucho más altas entre el personal militar que entre la población general. La posibilidad muy real de morir en combate suele hacer olvidar a los hombres un riesgo de infección por el VIH que parece lejano".[43]

54. En los campamentos para desplazados internos y refugiados, los espacios colectivos en que las mujeres viven y duermen, las instalaciones poco seguras y apartadas y la oscuridad de los caminos las exponen a violencia y agresiones sexuales. La situación de las mujeres desplazadas acompañadas por un hombre quizá no sea más envidiable que la de las mujeres solas. Los varones refugiados, privados de su autoridad y de su función patriarcal tradicional, se vuelven a veces violentos con sus compañeras. Éstas se ven por lo general obligadas a soportar esa situación en silencio, sobre todo si las raciones de alimentos y otros artículos de primera necesidad se distribuyen siguiendo el modelo basado en la primacía del cabeza de familia varón.[44]

---

43 UNDP, Dying of Sadness: Gender, Sexual Violence and the HIV Epidemic, SEPED Conference Paper Series No. 1, (2002), p. 4.

44 United Nations High Commissioner for Refugees, Sexual and Gender based Violence against Refugees, Returnees, and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response (2003), p. 42.

C. Violencia, Estigmatización y Discriminación contra las Mujeres Infectadas por el VIH

55. En todo el mundo, la estigmatización que sufren las personas que viven con el VIH/SIDA ocasiona discriminación y otras violaciones de los derechos humanos. La estigmatización está tan extendida que se ha aludido a ella como la inevitable "tercera epidemia", que ocurre tras la epidemia "silenciosa" de la infección por el VIH y la epidemia del SIDA.[45] En diversas culturas, persiste el estereotipo de que las personas que viven con el VIH/SIDA contrajeron la enfermedad a causa de algún tipo de actividad que se aparta de la norma. La estigmatización tiene lugar debido a la información errónea sobre la transmisión, el miedo a contraer la infección y el carácter incurable de la enfermedad, y su naturaleza y su grado vienen determinados por una variedad de factores sociales, culturales, políticos y económicos, incluidos la fase de la enfermedad y el sexo de la persona infectada.[46]

56. Las víctimas de la estigmatización reciben un trato que adopta diferentes formas, en particular la exclusión física o social de la familia y la comunidad, y la suspensión del cuidado y apoyo de la familia, la comunidad y el sistema de salud. Diversos estudios muestran que las mujeres están estigmatizadas de manera más directa y grave, lo que exacerba las desigualdades basadas en el género, sociales, culturales y económicas. Cuando los hombres contraen la enfermedad mediante relaciones sexuales, se supone que su tendencia a tener múltiples parejas es la norma. Sin embargo, a las mujeres casi siempre se las califica de disolutas, promiscuas e inmorales. Según un estudio realizado en África, "la peor reprobación y otras formas de estigmatización se reservan a las mujeres que se cree que son responsables de haber contraído el VIH debido a un comportamiento sexual "inapropiado" o inmoral. Por ejemplo, las mujeres que se visten de una manera que se considera poco recatada, en especial las mujeres de las ciudades, jóvenes y que gozan de libertad de movimiento".[47]

57. Según la información recibida del Gobierno, México ha elaborado una destacada estrategia con un triple objetivo para prevenir las infecciones de transmisión sexual y el VIH/SIDA y poner fin a la estigmatización y a la discriminación de las

45 Bennett, Olivia 1990. Panos Dossier: Triple Jeopardy: Women and AIDS.
46 Panos Institute and UNICEF, Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission: A pilot study in Zambia, India, Ukraine and Burkina Faso (2001), p. 3.
47 International Center for Research on Women (ICRW), Disentangling HIV and AIDS Stigma in Ethiopia, Tanzania and Zambia, (2003), p. 34.

mujeres en la industria del sexo. Esta estrategia comprende la reducción del costo del preservativo femenino y la expansión de su distribución; la realización de una campaña en los medios de comunicación dirigida a los clientes; y la colaboración con los grupos de la sociedad civil para habilitar a las mujeres que trabajan en la industria del sexo a fin de mejorar su situación socioeconómica. Esta estrategia puede impedir la propagación de la enfermedad y contribuir a garantizar que estos grupos vulnerables no sean víctimas de más discriminación, explotación y violencia una vez que han contraído el VIH.

58. La convergencia de la discriminación relacionada con el género, el estado serológico con respecto al VIH y la orientación sexual (con frecuencia combinados con la raza y la clase social) crean múltiples formas de opresión y violencia que mantienen a las mujeres en una posición de subordinación. En general, las mujeres deben hacer frente de manera sistemática a una mayor discriminación en el hogar, la comunidad, el lugar de trabajo, o el entorno sanitario. Como explicaba una mujer en Burkina Faso, "Si una mujer descubre que es seropositiva, está firmando tres sentencias de muerte: la muerte psicológica, la muerte social y más tarde la muerte física".[48]

1. Diferencia de trato en la Familia y la Comunidad

59. Si bien muchas personas que viven con el VIH/SIDA reciben amor y apoyo de sus familias, la carga del cuidado puede poner a prueba los recursos financieros y emocionales de la familia, lo que pone en peligro su capacidad de prestar ayuda. Las consecuencias pueden ser relaciones rotas, abandono, separación; negativo a compartir los bienes o denegación del acceso a las finanzas; obstrucción del acceso al cónyuge, a los hijos, u a otros parientes; aislamiento físico (por ejemplo, dormir en otra habitación) o prohibición de acceder a zonas o instalaciones comunes.[49]

60. Las mujeres están mucho más estigmatizadas, pues se considera que han puesto en peligro la integridad familiar, que se mide con frecuencia por el prestigio moral de la mujer. Incluso se las puede hacer responsables de las debilidades de sus maridos seropositivos. Las relaciones que se ven más afectadas a causa des estado serológico con respecto al VIH son las existentes entre suegros y nueras y entre cónyuges. En la India, por ejemplo, "aun cuando los padres sabían que su hijo había visitado a

48 Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission Ö, p. 33.
49 UNAIDS, India: HIV and AIDS-related Discrimination, Stigmatization and Denial (2001),pp. 16-17.

profesionales del sexo, se hizo responsable a la esposa por no mantener a su marido "bajo control". No había cumplido con su función de esposa, lo que justificaba el rechazo de la familia".[50] El rechazo deja a una viuda dependiente, que también puede no ser bien recibida por su propia familia, con pocas posibilidades de apoyo.

61. Un estudio de las "parejas discordantes" realizado en Uganda mostró que cuando un miembro de la pareja estaba infectado por el VIH y el otro no, las mujeres sanas tendían a permanecer con sus maridos o compañeros y apoyarlos, mientras que con frecuencia las mujeres seropositivas eran víctimas de violencia o abandono por parte de sus parejas seronegativas.[51] De igual modo, un estudio llevado a cabo en la India concluyó que "en las parejas serodiscordantes en que el hombre es seronegativo, la mujer corre más riesgo de sufrir rechazo y aislamiento por parte de su cónyuge y la familia de éste que si es seropositivo".[52] Se ha llegado a las mismas conclusiones en múltiples contextos en todo el mundo.

62. En algunos casos hace responsable a la mujer de haber contraído el VIH la misma persona que la infectó, a menudo su pareja desde hace tiempo. A veces los hombres infectados por el VIH infectan a sus mujeres a sabiendas porque creen que tienen derecho a seguir disfrutando de relaciones sexuales sin protección o consideran injusto que sólo ellos deban padecer la enfermedad. Además, es posible que hagan responsables a sus esposas, incluso si son ellos mismos la fuente de la infección. Como señaló un hombre en Zambia, "puedo transmitir la enfermedad a mi mujer y entonces decirle que vaya a hacerse un reconocimiento para ver si tiene el SIDA. Si se ve que es seropositiva, le echaré la culpa a ella y diré a toda la comunidad que me ha infectado".[53]

63. Las familias que cuidan y apoyan a una persona infectada puede que también se vean estigmatizadas, aisladas y condenadas al ostracismo dentro de la comunidad. Puede que los miembros de ésta estén preocupados por los riesgos que entraña para su salud el hecho de que viva entre ellos una persona infectada por el VIH. En casos extremos, las comunidades rechazan a las personas que viven con el VIH/SIDA

50 Ibid., 42

51 Just Die Quietly, pp. 30-31. These findings are echoed in Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission, and in Understanding HIV and AIDS-related Stigma and Discrimination in Viet Nam, p. 35.

52 Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission, p. 36.

53 Disentangling HIV and AIDS Stigma in Ethiopia, Tanzania and Zambia, p. 35.

por completo y las obligan a ellas y a sus familias a irse.[54] El rechazo y el aislamiento social crean estrés emocional, lo que agrava los efectos físicos de la enfermedad. "En ocasiones no es la enfermedad la que mata a estos pacientes, sino los insultos y los comentarios de las personas. Las habladurías tienen consecuencias más serias para las mujeres que, por lo general, dependen más de las redes sociales que los hombres".[55] La estigmatización puede hacer que las familias oculten un diagnóstico de seropositividad, lo que causa un estrés considerable y depresión en la familia.[56]

2. Pruebas No Voluntarias y Divulgación del Estado Serológico con Respecto al VIH

64. Un enfoque de derechos humanos sobre las pruebas de detección del VIH insiste en el carácter voluntario de las pruebas, que deberán incluir información suficiente y asesoramiento antes y después de su realización. Las pruebas no voluntarias del VIH y la divulgación de los resultados no sólo violan los derechos individuales sino que también son causa de discriminación y estigmatización. Con frecuencia, las pruebas no voluntarias en el lugar de trabajo se efectúan con la intención de denegar el empleo o rescindir el contrato laboral si se determina que la persona es seropositiva. Estas prácticas se dan en los sectores con mayor presencia femenina como son los sectores de servicios, espectáculos y turismo y los trabajos de categoría inferior y precarios. Human Rights Watch comprobó que ello era especialmente habitual en la región del Caribe. En la República Dominicana, "prácticamente todas las mujeres que viven con el VIH... que habían trabajado anteriormente en el sector estructurado afirmaron que habían dejado de solicitar empleo por miedo a ser sometidas a pruebas, rechazadas en su solicitud de empleo, estigmatizadas en sus comunidades, y finalmente abandonadas por sus parejas".[57]

65. La cuestión del acoso sexual y de los malos tratos a las mujeres en el lugar de trabajo está recibiendo mayor atención de los gobiernos. El Gobierno de Etiopía, por ejemplo, informó de que está llevando a cabo una evaluación de varios años sobre las prácticas existentes en los servicios de prevención, control, atención y apoyo en el caso del VIH/SIDA para las mujeres que trabajan en fábricas. El objetivo es determinar la manera en que el acoso sexual, la explotación y la seducción por parte

54 Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission, p. 17.
55 Disentangling HIV and AIDS Stigma in Ethiopia, Tanzania and Zambia, p. 38.
56 India: HIV and AIDS-related Discrimination, p. 9.
57 Human Rights Watch, A Test of Inequality: Discrimination against Women living with AIDS.

de sus superiores o compañeros de trabajo promueven la infección por el VIH en las empleadas.

66. Las pruebas no voluntarias tienen igualmente consecuencias desastrosas en el sector de la atención de salud. Por ejemplo, las mujeres que solicitan atención prenatal en la India son sometidas a pruebas obligatorias y los resultados se comunican a sus amigos y familias.[58] "En el caso de las mujeres embarazadas, ni siquiera parece plantearse la confidencialidad. Con frecuencia no se comunica a las mujeres su estado serológico con respecto al VIH. Sin embargo, a menudo se informa a sus maridos, en el supuesto de que son ellos los que decidirán qué medidas adoptar, es decir, si se prosigue o no con el embarazo y si se someten o no ellos mismos a la prueba de VIH".[59] El miedo a recibir este trato y la asociación con el VIH hace que muchas mujeres no soliciten atención médica periódica.

67. Habida cuenta de que las pruebas constituyen una parte habitual de la atención prenatal, es más probable que el estado serológico con respecto al VIH de una mujer se divulgue en un hospital o dispensario donde a menudo se viola el principio de confidencialidad, en particular por lo que respecta al VIH. Además, pese a que, en teoría, los trabajadores de la salud disponen de información más precisa que la población en general sobre el modo de transmisión del VIH, ello no significa necesariamente que atiendan y traten a los pacientes seropositivos VIH con más consideración. La peor discriminación a la que se enfrentan las mujeres infectadas por el VIH se observa en relación con la planificación familiar, el embarazo y el cuidado de los niños. La necesidad de saber si deben tener o no hijos y la información sobre los medios para evitar transmitir la enfermedad al feto o a un niño recién nacido hacen que las mujeres sean objeto de un examen riguroso: el embarazo y el cuidado de los niños son esferas en las que convergen múltiples estigmas de índole familiar, comunitaria y asistencial.

3. Derechos en Materia de Procreación

68. La transmisión maternoinfantil del VIH puede tener lugar durante el embarazo, el parto, o durante el amamantamiento, en cuyo caso se considera a las madres seropositivas como únicas responsables de haber infectado a su hijo, lo que constituye

58 India: HIV and AIDS-related Discrimination, pp. 22-24.
59 Ibid., p. 24.

por tanto otra fuente de discriminación por razón de género para las mujeres que viven con el virus. En muchos países, las mujeres suelen recibir tratamiento para el VIH sólo cuando están embarazadas a fin de prevenir la transmisión del virus a su hijo.

69. A veces se aconseja a las mujeres embarazadas infectadas por el VIH que pongan fin a su embarazo o se las presiona para que lo hagan. En Ucrania, por ejemplo, donde muchos tocólogos y ginecólogos no han recibido nunca asesoramiento relacionado con el VIH/SIDA, los médicos pueden recomendar inmediatamente el aborto a las mujeres que viven con el VIH si descubren que están embarazadas.[60] Según se informa, en Venezuela, donde al parecer las intervenciones sobre el VIH/SIDA no tienen en cuenta las cuestiones de género se somete a las mujeres a esterilización forzada.[61] Una ONG venezolana documentó el caso de una adolescente infectada por el VIH que fue esterilizada sin su conocimiento o consentimiento en una sala de maternidad tras haber dado a luz.[62] La esterilización forzada no sólo constituye una violación grave de los derechos de la mujer en materia de procreación, sino que tampoco ofrece grandes beneficios por lo que respecta a la prevención del VIH. Además, puede menoscabar el poder de negociación de las mujeres al eliminar la necesidad de utilizar preservativos como forma de control de la natalidad.[63]

70. El estrés del embarazo en las mujeres que viven con el VIH se ve más intensificada por la denegación de atención médica adecuada. Cuando se le niega esa atención, la mujer puede que dé a luz por sí sola o recurra a una partera tradicional. El parto en estas condiciones puede poner en peligro la vida de la madre y el niño y exponer a la partera al riesgo de infección por el VIH.

71. En la mayoría de las comunidades, las mujeres que viven con el VIH que deciden tener hijos son criticadas y censuradas por infectar a sus hijos. "En la India, la maternidad se considera la validación final de la femineidad. Dado el riesgo cada vez mayor que corren las mujeres casadas y monógamas de contraer el VIH, es habitual al parecer que se estigmatice y se haga responsable a la mujer de transmitir la infección a su hijo no nacido. Esa reprobación es mayor si el bebé infectado es varón, debido

60 Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission, p. 30.
61 International Council of AIDS Service Organizations (ICASO), In-country Monitoring of the Implementation of the Declaration of Comitment Adopted at the United Nations General Assembly Special Session on HIV and AIDS - A Four Country Pilot Study (2004), p. 22.
62 LACCASO and UNAIDS, Magdalenaís Story: The Reproductive Rights of a Street Teenager in Caracas (1999), p. 23.
63 A Test of Inequality: Discrimination against Women living with AIDS in the Dominican Republic, p. 41.

al gran valor que ya se atribuye al sexo masculino".[64] De hecho, es posible que a las mujeres que viven con el VIH les retiren sus hijos. La ONG marroquí Association de lutte contre le SIDA ha documentado numerosos casos de mujeres separadas de sus hijos y expulsadas de sus hogares. Estas mujeres viven en centros sociales, donde se conoce su situación y se las trata con desprecio e incluso violencia.

D. Limitaciones al Acceso a la Atención Sanitaria

72. La discriminación por razón de género limita el acceso de las mujeres a la atención médica en la prevención, las pruebas de detección y el tratamiento del VIH.[65] Los preservativos son el medio de protección más eficaz contra las infecciones de transmisión sexual y sin embargo "menos de la mitad de toda la población con riesgo de contraer la infección por el VIH puede obtenerlos, con frecuencia simplemente porque no se fabrican los suficientes". Los preservativos femeninos son menos fáciles aún de obtener, pese a que ofrecen a las mujeres una mayor posibilidad de controlar sus relaciones sexuales. La principal limitación de una mujer en cuanto al empleo de preservativos masculinos o femeninos es, en última instancia el acuerdo de su pareja. Cuando el hombre se niega a utilizarlos, la salud de la mujer corre peligro.

73. De igual modo, la decisión de una mujer de someterse a la prueba del VIH se ve influida de manera negativa por la violencia real o la amenaza de violencia de su pareja. Según un estudio realizado en Tanzanía, el "principal obstáculo para que se sometieran a la prueba del VIH y dieran a conocer su seropositividad que era según las mujeres el miedo a tener disputas con sus parejas".[66] Por lo general, las mujeres que viven con el VIH tienen casi tres veces más probabilidades de ser víctimas de un episodio de violencia cometido por su pareja que las mujeres seronegativas. Las mujeres jóvenes seropositivas tienen diez veces más posibilidades de serlo.[67] La violencia contra la mujer es la razón principal por la que ésta tiene dificultad para someterse a la prueba del VIH y teme la divulgación del resultado. Varios estudios llevados a cabo en África y América Latina muestran que los hombres se sometían a la prueba del VIH como medida de salud preventiva o para cerciorarse de que ellos y su pareja eran seronegativos antes de iniciar una relación. Además, era probable

64 Stigma, HIV/AIDS and prevention of mother-to-child transmission , p. 31.
65 UNAIDS/UNFPA/UNIFEM, Confronting the Crisis, p. 20.
66 Population Council, HIV and Partner Violence: Implications for HIV Voluntary Counseling and Testing Programs in Dar Es Salaam, Tanzania (2001), p. 33.
67 Ibid., 2.

que más los hombres que las mujeres se sometieran a la prueba por decisión propia y revelaran los resultados a su pareja libremente. En cambio, las mujeres decidían hacerse la prueba, a menudo con el permiso de su pareja, para confirmar su estado serológico con respecto al VIH, en particular tras el fallecimiento de su hijo o pareja, o durante reconocimientos de salud reproductiva.[68]

74. A nivel mundial, sólo la quinta parte de las personas que necesitan tratamiento médico a causa del VIH lo reciben.[69] Los hombres no sólo tienen prioridad en el tratamiento, sino que también tienen la posibilidad de influir en la decisión relativa al tratamiento de sus esposas. En Kenya, Botswana y Zambia, algunas mujeres dicen que sus maridos las han obligado a devolver los medicamentos que se les había entregado para combatir el VIH, basándose en el miedo infundado de que éstos podrían dañar al feto.[70] Prácticas como el purdah (reclusión femenina) en las sociedades islámicas o hindúes limitan el acceso de la mujer al tratamiento si no se lo puede dispensar una trabajadora de la salud.

75. La pobreza femenina también representa un obstáculo al tratamiento, dado el elevado costo de los medicamentos antirretrovirales. Incluso cuando estos medicamentos se distribuyen gratuitamente, las horas de trabajo perdidas para ir al dispensario supone una pérdida adicional de ingresos para las mujeres que tienen un empleo mal pagado, o éstas pueden tener que hacer frente a otros gastos durante el tratamiento. "Los trabajadores de la salud, que suelen trabajar con recursos muy limitados, con frecuencia carecen de información precisa sobre quién está exento de pagar honorarios, y a menudo cobran honorarios de manera no oficial como medio de completar sus ingresos profesionales o personales".[71] Estos honorarios, incluso si son bajos, suelen afectar a los más pobres de la sociedad, habitualmente mujeres, que deben escoger entre pagar los alimentos, la vivienda, u otros artículos de primera necesidad o adquirir medicamentos.

76. Es probable que las mujeres, que por lo general tienen menos movilidad que los hombres, no puedan acceder a los centros de salud incluso cuando existe un sistema de atención sanitaria universal. Pueden tener dificultades para pagar el costo del transporte hasta el dispensario, o los gastos de guardería. Además, con frecuencia

68 Ibid., 14.
69 UNAIDS/UNFPA/UNIFEM, Confronting the Crisis, p. 17.
70 Center for Health and Gender Equity, Gender, AIDS and ARV Therapies: Ensuring that Women gain equitable access to drugs within US funded Treatment Initiatives (2004), p. 3.
71 Ibid., p. 5.

las mujeres no pueden hacer un uso efectivo de servicios de salud existentes porque sus horarios y las pautas de funcionamiento no se ajustan a sus propios horarios de trabajo y sus responsabilidades domésticas. El Gobierno del Brasil lleva a cabo uno de los programas sobre el VIH/SIDA con mejores resultados en el mundo, que comprenden las pruebas gratuitas de detección de enfermedades de transmisión sexual y del VIH, la distribución gratuita de preservativos masculinos y femeninos, y servicios de prevención para las mujeres que trabajan en la industria del sexo y los usuarios de drogas por vía intravenosa. El Gobierno ofrece asimismo, educación sobre cuestiones tales como la ciudadanía y los derechos humanos. Pese a estas actividades de gran alcance, se estima que nada menos que el 90% de las mujeres brasileñas que viven en zonas rurales no reciben atención prenatal ni se benefician de los servicios gratuitos porque no tiene medios para trasladarse a los dispensarios situados en las zonas urbanas.[72] Sudáfrica ha adoptado importantes medidas para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, entre ellas la labor destinada a ofrecer profilaxis posterior a la exposición al VIH a las supervivientes de violaciones. En particular, las provincias del Cabo occidental y de Gauteng prestan servicios jurídicos y sanitarios a las supervivientes de violaciones y la Junta Fiscal Nacional y el juzgado de paz de Durban han dado pasos importantes hacia el establecimiento de tribunales especializados que se ocupen de los delitos sexuales.[73]

E. Acceso a la Justicia

77. En el contexto de la pandemia de VIH/SIDA, las desigualdades por razón de género han demostrado tener consecuencias funestas. La violencia, la discriminación y la estigmatización basadas en el género se refuerzan mutuamente y someten a las mujeres, lo que hace que sean más vulnerables a la infección y tengan menos posibilidades de acceder a un tratamiento y una atención eficaces. Pese al mayor reconocimiento del VIH como una cuestión de derechos humanos fundamental e intersectorial, la interrelación entre la desigualdad, la violencia y el VIH dificulta el acceso de la mujer a la justicia. Es posible que si solicita reparación por vía judicial, se pida a una superviviente de la violencia basada en el género que describa lo sucedido ante un público insensible y vea que se cuestionan su carácter y estilo de vida durante el proceso. Los estigmas asociados a la violación y otras formas de violencia sexual agravan los estigmas relacionados con el VIH, lo que crea obstáculos en cada

72 UNAIDS/UNFPA/UNIFEM, Confronting the Crisis, p. 25.

73 These efforts and their shortcomings are discussed in Human Rights Watch, Deadly Delay: South Africaís Efforts to Prevent HIV in Survivors of Sexual Violence.

fase del proceso judicial y dificulta así el acceso de la mujer a la justicia. Como señaló la anterior Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "las mujeres pertenecientes a determinados grupos raciales o étnicos, debido a su sexo o raza u origen étnico pueden verse afectadas de manera desproporcionada por el analfabetismo, la falta de capacidad jurídica, la presión de la comunidad y otras barreras sociales" (A/CONF.189/PC.3/5, párr. 34). La reparación para las mujeres que se enfrentan a la discriminación debida al VIH/SIDA, como la reparación por discriminación en otras esferas, no se puede lograr si no se eliminan los prejuicios basados en el género de las leyes y el sistema judicial.

78. Los instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen el marco jurídico para dar una respuesta a la epidemia que tenga en cuenta los aspectos relacionados con el género. El VIH y el SIDA están inextricablemente vinculados a los derechos reproductivos y sexuales, que se regulan en el contexto de las desigualdades de poder entre mujeres y hombres a favor de estos últimos. Por consiguiente, con frecuencia los derechos de las mujeres para tomar decisiones sobre su vida reproductiva y sexual se ven violados por los hombres.

79. Como se muestra en el presente informe, las diferencias en las respuestas a las mujeres con el VIH/SIDA restringen una gama mucho más amplia de sus derechos, incluidos el derecho a la vida, la salud, el trabajo y la educación, así como el derecho a la intimidad, la no discriminación y la igual protección de la ley, entre otros. Dado que la respuesta al VIH/SIDA se ve afectada por la discriminación basada en el género y sus consecuencias afectan a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, la protección y la promoción de los derechos humanos son esenciales para prevenir la propagación del VIH y reducir las consecuencias sociales y económicas de la pandemia.

III. Conclusión y Recomendaciones

80. Los programas destinados a la prevención y el tratamiento del VIH/SIDA no pueden dar buenos resultados si no cuestionan las estructuras de las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres. Como se ha demostrado en el presente informe, las múltiples formas de la interrelación entre la violencia contra la mujer y el VIH aumentan su riesgo de contraer la infección por el VIH, la diferencia de trato una vez han sido infectadas y su estigmatización, lo que, a su vez, provoca una mayor violencia. El reconocimiento de la importancia de las desigualdades por razón de género y sus manifestaciones, en particular en el caso de las mujeres jóvenes y de las

mujeres pertenecientes a minorías, grupos indígenas y otros grupos marginados, es fundamental para contener la propagación de la enfermedad. Los múltiples niveles de subordinación que aumentan la exposición de las mujeres a la violencia, limitan sus derechos sexuales y reproductivos, incrementan la estigmatización y la discriminación y restringen su acceso a la atención médica, todo ello unido a la feminización de la pobreza, son causas y consecuencias del VIH.

81. Pese al número de mujeres que contraen el VIH/SIDA por medios violentos, los Estados todavía deben reconocer plenamente la interconexión existente entre estas dos pandemias que se refuerzan mutuamente y actuar al respecto. Por lo general, los Gobiernos no toman en consideración la discriminación por razón de género en la formulación de sus políticas sobre el VIH/SIDA. Prueba de ello es la falta de datos sobre el VIH desglosados por sexo en la mayoría de los países.

82. La mayoría de las estrategias de intervención suelen estar destinadas a grupos específicos como los migrantes o las mujeres que son víctimas de la trata con fines de explotación sexual. Estos programas son importantes; sin embargo, es preciso adoptar un enfoque integral para abordar las repercusiones de la desigualdad por razón de género, al tiempo que se llega a grupos de riesgo concretos. Las políticas y planes de acción nacionales serían infinitamente más eficaces si reconocieran la interconexión existente entre las dos pandemias de VIH y de violencia contra la mujer y actuaran al respecto.

83. Los enfoques positivos deben asimismo, permitir a las mujeres controlar sus derechos sexuales y reproductivos y ejercer una mayor gama de derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Estos enfoques comprenden desde los programas "atentos a los aspectos de género", que reconocen que los hombres y las mujeres tienen necesidades diferentes, pasando por las "intervenciones de habilitación", en las que se trata de mejorar la capacidad de las mujeres para tomar la iniciativa y el control en las cuestiones relacionadas con sus vidas, hasta las "intervenciones de transformación", que pretenden "cambiar las condiciones subyacentes que provocan las desigualdades por razón de género".[74]

84. Recuerdo los objetivos acordados internacionalmente que figuran en varios documentos diferentes de las Naciones Unidas y apoyo plenamente las recomendaciones

74 WHO, Integrating Gender into HIV/AIDS Programme: a Review Paper (2003), pp. 27-41,especially p. 33.

pertinentes con las que los gobiernos se han comprometido. Habida cuenta de las conclusiones del presente informe y los principios de igualdad y de derechos humanos de la mujer, desearía formular las siguientes recomendaciones para dar una respuesta integrada al VIH/SIDA.

A. Eliminar la Violencia contra la Mujer

- Actuar con la debida diligencia para cumplir plenamente los requisitos de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer aprobada por la Asamblea General en la resolución 48/104.
- Promulgar y aplicar leyes que tengan en cuenta los aspectos de género y normas de derechos humanos para abordar las causas fundamentales del problema, en particular adoptando leyes contra la violencia doméstica, tipificando como delito a violación marital, aumentando la edad legal del matrimonio y prohibiendo las prácticas de matrimonio forzado, y velando por el cumplimiento de las leyes sobre la trata de personas y la explotación sexual comercial, con miras a proteger a la víctima y enjuiciar a los culpables (es decir, los usuarios y maltratadores).
- Complementar las reformas legislativas y los programas de habilitación con campañas de "negociación cultural" para sensibilizar sobre el carácter opresivo y discriminatorio de determinadas prácticas realizadas en nombre de la cultura.
- Llevar a cabo campañas de sensibilización sobre las cuestiones de género para combatir la violencia contra la mujer que es resultado del mayor desequilibrio de poder existente entre los sexos, y poner fin a los estereotipos masculinos y femeninos que favorecen los comportamientos violentos.
- Adoptar un análisis de género en la formulación de políticas generales a fin de identificar los diversos y múltiples tipos de violencia derivados de la convergencia de la desigualdad por razón de género y otros terrenos de opresión, y seguir de cerca de qué manera y dónde se reproducen las desigualdades por razón de género.

B. Abordar las Dimensiones de Género del VIH/SIDA, de la Discriminación y de la Estigmatización

- Promulgar o revisar leyes generales contra la discriminación que sean compatibles con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y

las Directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos (HR/PUB/98/1), en particular en relación con las personas que viven con el VIH/SIDA, proteger contra el sometimiento no voluntario a la prueba del VIH, asegurar el carácter confidencial de los resultados en todos los sectores y garantizar los derechos de la mujer a la salud sexual y reproductiva, incluida su elección en materia de reproducción.

- Invertir en métodos de prevención del VIH/SIDA controlados por las mujeres que les den poder inmediato para protegerse durante las relaciones sexuales. El preservativo femenino es un método de prevención fiable, disponible actualmente en el mercado, que reduce el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual y el VIH.
- Capacitar a los inspectores de trabajo, los trabajadores de la salud, los jueces, los abogados y otros funcionarios competentes para que supervisen y apliquen políticas y procedimientos no discriminatorios encaminados a atender a las mujeres seropositivas.
- Documentar e investigar las violaciones sistemáticas relacionadas con el VIH de los derechos humanos de las pacientes y enjuiciar a sus autores.
- Ofrecer educación sexual integral y cursos de preparación para la vida cotidiana, en particular información fidedigna sobre el VIH/SIDA y su modo de transmisión, a fin de garantizar la protección y prevenir la estigmatización y la discriminación. Se deberían desplegar esfuerzos para llegar a los grupos de población con menos acceso a los programas generales debido a la pobreza, las barreras lingüísticas u otras limitaciones.
- Velar por que se realicen ensayos clínicos de medicamentos y vacunas contra el VIH que tengan en cuenta los aspectos de género. Se precisan más investigaciones sobre los efectos de los fármacos antirretrovirales en el organismo de las mujeres jóvenes, en especial sus repercusiones sobre la fecundidad. Es necesaria una mayor participación de las mujeres y las adolescentes en los ensayos clínicos de vacunas contra el VIH.

C. Garantizar la Igualdad de Acceso a la Atención Sanitaria para la Mujer

- Garantizar el acceso de la mujer a la atención médica y a las pruebas de detección y el tratamiento del VIH mediante la creación de centros de salud móviles, honorarios reducidos o no exigibles y fármacos antirretrovirales asequibles, y servicios de pueri- cultura en los centros de salud, entre otras cosas. Cuando el pudor o las inhibiciones femeninos planteen preocupación, asegurar la intimidad adecuada de las mujeres en los entornos asistenciales o

contratar un número suficiente de trabajadoras de la salud. Se puede reclutar a las propias mujeres que viven con el VIH para promover o distribuir el tratamiento a fin de velar por que en la atención dispensada tengan en cuenta los aspectos de género.

- Ofrecer servicios de asesoramiento y pruebas de detección voluntarias, brindando orientación antes y después de su realización para facilitar el cambio de comportamiento y de forma que sirvan como punto de acceso a la atención y el apoyo a las personas con diagnóstico positivo. El asesoramiento y las pruebas voluntarias también ofrecen la posibilidad de abordar el VIH de una manera integral, abordando los aspectos sociales y psicológicos de la enfermedad además de los físicos. El asesoramiento y las pruebas voluntarias son especialmente importantes para las mujeres embarazadas, que toman decisiones sobre la atención prenatal y posnatal. Los asesores de estos servicios pueden asimismo, desempeñar una función en la prevención de la violencia basada en el género cuando se les capacita para respetar la confidencialidad y formular preguntas sobre la violencia de la pareja. Un asesoramiento eficaz de las mujeres que viven con el VIH y de sus familias ayuda a las mujeres a hacer frente a los problemas físicos y emocionales de la enfermedad.
- Garantizar una atención exhaustiva a las supervivientes de violencia sexual, en particular el empleo de medicamentos antirretrovirales conocido como profilaxis posterior a la exposición. La profilaxis puede proteger contra la infección por el VIH si se administra inmediatamente después de haber mantenido relaciones sexuales o haber sufrido una agresión sexual. En situaciones de conflicto y emergencia, debería suministrarse la profilaxis como parte de los equipos de salud reproductiva distribuidos a los desplazados internos y refugiados.

D. Habilitar a las Mujeres para el Pleno Disfrute de todos los Derechos Humanos

- Ratificar los tratados internacionales de derechos humanos, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo.
- Brindar a las mujeres y las niñas la igualdad de acceso a la alfabetización, la educación, la formación profesional y las oportunidades de empleo.
- Fortalecer la independencia económica de las mujeres, en particular mediante el acceso a las tierras, los créditos, la extensión agrícola, el derecho a la herencia, y la capacitación en competencias empresariales y directivas.

- Prestar apoyo a las mujeres en su función de dispensadoras de cuidados para aliviar la carga desproporcionada de la atención del SIDA que recae fundamentalmente en ellas, mediante capacitación, mecanismos de protección social y apoyo financiero.
- Adoptar un sistema de presupuestación que incorpore la perspectiva de género en todos los planes y asignaciones presupuestarios.

E. Promover y Unirse a una Coalición Mundial contra el VIH/SIDA, y como Comunidad de Estados, de manera colectiva

- Garantizar que los pobres de todo el mundo tengan acceso a medicamentos asequibles, respaldar una política de medicamentos genéricos e instar a las empresas farmacéuticas a que reduzcan los precios de los medicamentos.
- Exigir la desmilitarización y condenar enérgicamente todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los conflictos armados y castigar a todas las partes culpables.
- Apoyar la investigación sobre una vacuna contra el VIH, los microbicidas y otros métodos de prevención controlados por las mujeres.
- Dar prioridad al apoyo político y financiero al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
E/CN.4/2005/43

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La Mujer y la Vivienda Adecuada

Informe presentado por el Relator Especial, Sr. Miloon Kothari de conformidad con la resolución 2002/49 de la Comisión de Derechos Humanos
25 de febrero de 2005

Resumen

La Comisión de Derechos Humanos, mediante su resolución 2002/49, sobre "La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada", solicitó al Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado que presentase, en el ámbito de su mandato, un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer, para su examen durante el 59º período de sesiones (E/CN.4/2003/55). Este informe de la situación sobre la mujer y la vivienda adecuada es en respuesta a la resolución 2003/22 de la Comisión, en la que la Comisión pidió al Relator Especial que presentase un informe adicional a la Comisión, en su 61º período de sesiones, sobre la mujer y la vivienda adecuada.

Si bien las leyes internacionales y nacionales reconocen cada vez más el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, siguen existiendo brechas considerables entre dicho reconocimiento y la realidad, en la que la mujer ve cómo se le deniega este derecho a gran escala.

Este informe provisional sobre la mujer y la vivienda adecuada, con el fin de ofrecer un análisis más exhaustivo e indivisible del derecho de la mujer a una vivienda adecuada, trasciende el interés prioritario otorgado en un principio al derecho de la mujer a una vivienda adecuada y lo amplía al examen de cuestiones como la tierra, la propiedad y la herencia –todas ellas interrelacionadas– así como a otros derechos humanos, como lo son el derecho al agua y a la salud. El informe estudia temas específicos surgidos de un análisis más detallado de las maneras en las que se discrimina a la mujer en relación con los derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad. Entre ellos es fundamental la vinculación estrecha existente entre la

violencia contra la mujer y el derecho de ésta a una vivienda adecuada. La amplia incidencia de la violencia basada en el género es un hilo esencial de la trama formada por las violaciones de los derechos humanos a las que se ven expuestas las mujeres, inclusive las violaciones del derecho a una vivienda adecuada y a la tierra. Las consultas regionales celebradas en la India, México, Egipto y Fiji sobre el derecho de la mujer a una vivienda turales que privan a las mujeres de sus derechos a la tierra, a la herencia y a la propiedad, lo que a su vez les impide materializar su derecho a una vivienda adecuada. Las mujeres también sufren más cuando son desalojadas por la fuerza y se quedan sin hogar, ya que ambas situaciones las exponen a una mayor violencia, constituyendo además una violación de su dignidad personal y de su salud.

Los factores clave que afectan al derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra son la falta de seguridad en la tenencia, la carencia de información sobre los derechos humanos de la mujer, y la falta de acceso a servicios sociales asequibles debido a la privatización, así como a créditos y subsidios para la vivienda; las barreras burocráticas que les impiden acceder a programas de vivienda; el aumento de la pobreza y del desempleo y las prácticas culturales y tradicionales discriminatorias. El Relator Especial observa que la obligación de un Estado de eliminar la discriminación en razón del género es de efecto inmediato y su incumplimiento constituye una violación de los derechos humanos. Existe una necesidad urgente de hacer frente a las múltiples formas de discriminación que las mujeres arrastran por motivo de la raza, la clase, la pertenencia étnica, la casta, la salud, la discapacidad, la orientación sexual y otros factores.

Un enfoque interdisciplinario de la discriminación en razón del género es esencial para abordar estas formas múltiples de discriminación que afrontan las mujeres.

Entre las diversas recomendaciones que dirige a los Estados, a las Naciones Unidas y a los agentes de la sociedad civil, el Relator Especial aboga por la aplicación de políticas y programas públicos innovadores en materia de vivienda. El Relator Especial también hace hincapié en la importancia de integrar los derechos humanos de la mujer en las estrategias para la reducción de la pobreza, las políticas de lucha contra la pobreza y los programas de desarrollo rural y de reforma agraria. Además, ciñéndose a su mandato, el Relator Especial hace hincapié en la adopción, para promover los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, de un enfoque basado en la indivisibilidad de los derechos.

Introducción

1. La Comisión de Derechos Humanos, mediante su resolución 2002/49, sobre "La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada", solicitó al Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado que presentase, en el ámbito de su mandato, un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer, para su examen durante el 59º período de sesiones (E/CN.4/2003/55). Este informe de la situación sobre la mujer y la vivienda adecuada es en respuesta a la resolución 2003/22 de la Comisión, en la que la Comisión tomó nota del informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la vivienda adecuada, afirmó las recomendaciones de la resolución 2002/49 y pidió al Relator Especial que presentase un informe adicional a la Comisión, en su 61º período de sesiones, sobre la mujer y la vivienda adecuada.

2. Desde que se estableció el mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada en 2000, la Comisión ha hecho hincapié en que la integración de una perspectiva de género constituye una tarea fundamental del responsable del mandato. En consecuencia, y con una fe inquebrantable en la importancia esencial de dicha integración, el Relator Especial ha integrado de forma regular y sistemática una perspectiva de género en todas las actividades relacionadas con su mandato.

3. El informe preliminar presentado por el Relator Especial en virtud de la resolución 2002/49 (E/CN.4/2003/55) ofreció un panorama general sobre el marco jurídico y relativo a las políticas en el plano nacional e internacional, subrayando las brechas existentes en relación con el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, así como identificando cuestiones específicas de la mujer. El Relator Especial reconoció que, a menudo, el derecho de la mujer a una vivienda adecuada es violado en razón de múltiples discriminaciones. Observó que en muchos países los derechos de la mujer están protegidos por ley, pero en la práctica, las mujeres se encuentran con una discriminación de hecho en esferas de los derechos a la vivienda, la tierra y la herencia. Es importante señalar que el Relator Especial también observó los vínculos especiales existentes entre los derechos de la mujer a la vivienda, la tierra, la propiedad y la herencia, abogando por la adopción de un enfoque integrado en relación con esos temas.

4. Este informe provisional amplía las conclusiones del estudio preliminar. Tras promover las metodologías para recabar información e interactuar con los Estados, los órganos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los

grupos de la sociedad civil, el presente informe estudia temas específicos surgidos de un análisis más profundo de cómo las mujeres son discriminadas en relación con los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.

Se basa en el análisis indivisible del derecho de la mujer a una vivienda adecuada adoptado en el informe original, para examinar más a fondo los temas interrelacionados de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, a la tierra, a la propiedad y a la herencia, así como otros derechos humanos, como los derechos al agua y a la salud. El Relator Especial insiste en que las mujeres en todas partes afrontan obstáculos para materializar su derecho a una vivienda adecuada y en que los ejemplos nacionales que se ofrecen en este informe son meramente ilustrativos y no tienen por objeto señalar a Estados concretos.

5. Un nuevo tema no abarcado en este informe provisional, que exigirá un examen adicional, es la necesidad de considerar de forma específica la repercusión de los desastres naturales en el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada. El reciente ejemplo del trágico tsunami que ha azotado el Océano Índico no hace sino poner de relieve algunas de las cuestiones clave que deberán abordarse. La destrucción generalizada de hogares y el desplazamiento resultante pueden aconsejar la creación de campamentos centralizados, que facilitarán la entrega de asistencia, pero en los que las deficientes condiciones de vivienda y de vida pueden suponer riesgos sanitarios especialmente graves para las mujeres y los niños (que, al parecer, en algunos de los países afectados han podido dormir en mezquitas próximas). Por lo que respecta a otras situaciones de emergencia, la asistencia, demasiado a menudo, se entrega a los cabezas de familia y las mujeres frecuentemente no son reconocidas como tales (especialmente en el caso de muchachas jóvenes que puedan haber quedado al cargo de hermanos huérfanos). También es por desgracia frecuente que las mujeres no participen en la gestión del campamento o en la planificación de las medidas de respuesta. Cuando los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) o el ejército no consultan suficientemente a la población y los grupos locales, las mujeres pueden verse también particularmente afectadas, ya que puede que no deseen hablar sobre sus necesidades a extraños, especialmente cuando los voluntarios tienden a ser hombres jóvenes. Las viudas pueden verse también especialmente afectadas en comunidades de pescadores y de otro tipo, en las que la distribución tradicional de tareas hace que las mujeres dependan de sus maridos para la generación de ingresos.

Los informes de la zona afectada por el tsunami han puesto de relieve la existencia de un aumento en la trata de mujeres a resultas de la pérdida de hogares y

de medios de vida, y también del número de incidentes de mujeres que son violadas, víctimas de robos o asesinadas. Debe prestarse mayor atención a la protección y la seguridad en los campamentos y en otras partes.

No obstante, la militarización excesiva de las actividades de asistencia también es una cuestión que preocupa, ya que una mayor presencia militar a menudo se traduce en mayor violencia sexual, abusos y explotación de mujeres. El Relator Especial desearía insistir en la necesidad de que los Estados apliquen de forma urgente un enfoque basado en los derechos humanos. Esto debe convertirse en algo evidente tanto en las evaluaciones que se hacen de las pérdidas sufridas por mujeres como en el proceso de rehabilitación, que debe tener en cuenta las necesidades especiales de la mujer en materia de vivienda. En este contexto, el Relator Especial encuentra alentador el hecho de que organizaciones de la sociedad civil en Tamil Nadu (India) hayan hecho uso del conjunto de instrumentos de supervisión creado por la Red sobre los Derechos relacionados con la Tierra y la Vivienda de la Coalición Internacional Hábitat al realizar una evaluación exacta de las pérdidas materiales y no materiales sufridas por las mujeres que perdieron sus hogares.[1]

I. Actividades Emprendidas desde el 2005

6. En la preparación del presente informe provisional sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada se propuso recabar información sobre las violaciones del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y derechos conexos, los contextos que contribuyen a esas violaciones, y las estrategias que las mujeres, los grupos de la sociedad civil y los Estados están utilizando para hacer frente a dichas violaciones y prevenirlas. El Relator Especial interactuó con Estados, órganos de las Naciones Unidas, grupos de la sociedad civil, comunidades y mujeres a título individual mediante misiones a los países, y mantuvo consultas regionales y diálogos con órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados o basados en la Carta, a fin de preparar un cuestionario sobre los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, dirigido a los Estados y a grupos de la sociedad civil, y reuniones mundiales y regionales. El Relator Especial observa con inmensa satisfacción el impulso notable generado en varias regiones del mundo por el presente estudio y rinde homenaje a la función desempeñada por las redes de la sociedad civil, que siguen aprovechando las oportunidades que el estudio ofrece.

1 See, for example, the work of Initiatives: Women in Development (IWID), India.

A. Misiones a los Países

7. En el contexto de las misiones a los países, el Relator Especial ha incorporado estrategias para examinar el derecho de la mujer a la vivienda y a la tierra, reuniéndose con ministerios nacionales de la vivienda y de la mujer, instituciones nacionales de derechos humanos, oficinas de las Naciones Unidas y grupos de mujeres de la sociedad civil.

8. Durante su misión al Perú en marzo de 2003 (E/CN.4/2004/48/Add.1), el Relator Especial observó que un número desproporcionado de mujeres viven en viviendas y condiciones de vida inadecuadas e inseguras. Entre los problemas que afrontan las mujeres en materia de vivienda están la falta de acceso a agua, saneamiento y servicios básicos; el mal estado de las viviendas y el elevado costo de los materiales de construcción y de reparación; la falta de seguridad en la tenencia; la falta de senderos seguros, y la carencia, en las leyes y políticas en materia de vivienda, de legislación que proteja específicamente a las mujeres, a pesar de que el 36% de los hogares están encabezados por mujeres. El Relator Especial escuchó testimonios en el sentido de que los programas y la asistencia públicos no están llegando realmente a las mujeres. Reconociendo la importante tarea realizada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), el Relator Especial recomendó, entre otras cosas, que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento trabaje en estrecha colaboración con el MIMDES para revisar el marco jurídico y garantizar una mayor protección del derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

9. Del 31 de agosto al 13 de septiembre de 2003, el Relator Especial emprendió una misión al Afganistán (E/CN.4/2004/48/Add.2), donde comprobó que las mujeres y los niños se veían especialmente afectados por la creciente especulación sobre el suelo, la ocupación de tierras, la ocupación de tierras y los desalojos forzosos asociados. Muchas viudas de guerra y mujeres que son cabezas de familia se encuentran sin hogar y se ven obligadas a volverse a casar o a convivir con parientes varones simplemente para asegurarse un techo. La violencia en el hogar está también muy extendida y ni las autoridades ni la población reconocen que sea un problema. Los derechos de la mujer se ven denegados en mayor medida en zonas en las que se permite que prevalezcan en la práctica, sobre las disposiciones civiles existentes, disposiciones discriminatorias, inspiradas en normas tradicionales, en relación con los derechos de la mujer a la propiedad. El Relator Especial alabó las actividades de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, así como

las iniciativas que alientan la participación de la mujer en la determinación de las prioridades de desarrollo a nivel local. El Relator Especial recomendó que se declare una moratoria sobre todos los desalojos forzosos hasta que se disponga de una política nacional en materia de vivienda y de tierra. También subrayó la necesidad de que los programas nacionales e internacionales cuenten con un componente de derechos humanos más robusto, lo que incluye un mayor apoyo político y financiero a la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, al Ministerio de Asuntos de la Mujer y al UNIFEM.

10. Durante su misión a Kenya en febrero de 2004 (E/CN.4/2005/48/Add.2), si bien reconociendo los pasos positivos adoptados y la voluntad política demostrada por el Gobierno, el Relator Especial llamó la atención sobre la discriminación de que son víctimas las mujeres en relación con la tierra, la propiedad y la herencia. Subrayó que la discriminación existente en el derecho consuetudinario en relación con los derechos de la mujer a la propiedad y la herencia afectan negativamente a su derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial también expresó su preocupación por la situación de las familias encabezadas por mujeres en barrios de tugurios urbanos; la insuficiente protección jurídica contra la violencia que se da en el hogar; y los efectos de la falta de un plan nacional de asistencia jurídica en relación con la capacidad de la mujer para defender sus derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad en caso de divorcio, herencia y violencia en el hogar. El Relator Especial recomendó, entre otras cosas, que el Gobierno dedique especial atención a las desigualdades entre mujeres y hombres en la formulación de leyes y políticas, observando que debe concienciarse a todos los ministerios en relación con este tema intersectorial.

11. El Relator Especial emprendió una misión al Brasil en junio de 2004 (E/CN.4 /2005/48/Add.3), en donde observó que la pobreza es un obstáculo fundamental para la plena realización por la mujer de su derecho a una vivienda adecuada. El número de hogares encabezados por mujeres está creciendo, pero los testimonios y las estadísticas indican que las mujeres tienen menos probabilidades de ser aceptadas para la concesión de préstamos, créditos y planes de hipoteca, lo que limita su acceso a vivienda no precaria. Además de los obstáculos a que se enfrentan todas las mujeres para acceder a vivienda y tierras, las mujeres afrobrasileñas, las mujeres indígenas y las mujeres que viven en favelas continúan sufriendo formas múltiples de discriminación y necesitan atención especial de los encargados de la elaboración de políticas. El Relator Especial recomendó, entre otras cosas, que se

diese prioridad a ofrecer servicios a mujeres y comunidades vulnerables, mediante un enfoque multidisciplinar de la protección de los derechos humanos.

B. Cuestionario sobre el Derecho de la Mujer a una Vivienda Adecuada

12. A fin de solicitar información a los Estados y la sociedad civil para el presente estudio, el Relator Especial preparó un cuestionario sobre la mujer y la vivienda adecuada que fue distribuido en 2002 a todos los Estados, y también, mediante consultas regionales, conferencias y la Internet, a los grupos de la sociedad civil de todo el mundo. Grupos de derechos de la mujer y grupos que trabajan en la esfera del derecho a la vivienda de todas las regiones del mundo han ofrecido respuestas detalladas al cuestionario. No obstante, el número de respuestas de los gobiernos ha sido limitado y el Relator Especial alienta a los Estados a que ofrezcan información en virtud del cuestionario, que será tenida en cuenta en sus futuras tareas sobre la mujer y la vivienda.

13. El cuestionario, que se basaba en el conjunto de instrumentos de supervisión sobre vivienda y derechos de la tierra (www.hlrn.org, se necesita clave de acceso), desarrollado por la Red sobre los Derechos relacionados con la Tierra y la Vivienda de la Coalición Internacional.

Hábitat, tiene por objeto recopilar información necesaria para desarrollar el "contenido básico" del derecho a una vivienda adecuada y contribuir a un mejor entendimiento del significado de "adecuación", a fin de abordar todas las dimensiones relativas a las experiencias de la mujer. El cuestionario amplía la gama de elementos que incluye el derecho a una vivienda adecuada (más allá de los aprobados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general Nº 4) y desarrolla el concepto de "adecuación" bajo ópticas más pertinentes en este contexto. Incorpora un enfoque indivisible, destacando las dimensiones relativas a derechos civiles y políticos del derecho de la mujer a una vivienda adecuada (por ejemplo, la privacidad, la información, la participación en el proceso de adopción de decisiones). También recopila información sobre políticas, prácticas óptimas y leyes sobre el particular, portando una atención específica a las experiencias de las mujeres, las repercusiones sobre las mujeres y las estrategias efectivas empleadas por mujeres. Tras los resultados de las consultas regionales celebradas en 2003, se revisó el cuestionario para obtener más información sobre la discriminación y la violencia basadas en el género en lo que afecta a los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra (véase www.ohchr.org/english/issues/housing/docs/questionnaireEn.doc).

14. El cuestionario debería ofrecer una orientación útil a los Estados al revisar sus actuales políticas y legislación. El cuestionario, combinado con el conjunto de instrumentos, constituye una herramienta útil para la educación y el aprendizaje sobre derechos humanos en relación con las comunidades locales y los grupos no gubernamentales que trabajan en la promoción y materialización del derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

C. Consultas Regionales con Grupos de la Sociedad Civil

15. Con apoyo de ONU-Hábitat, se organizó en Nairobi para el Relator Especial, en octubre de 2002, una consulta regional de la sociedad civil, que permitió recabar información de mujeres de países del África oriental y meridional. Los resultados de esta consulta quedaron reflejados en el informe preliminar presentado a la Comisión en 2003. En su resolución 2003/22, la Comisión alentó la celebración de nuevas consultas regionales con la sociedad civil. En vista de ello, durante 2003-2004 se celebraron las siguientes consultas regionales:

- La Consulta Regional de Asia sobre la interrelación entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada (Delhi (India), octubre de 2003).
- La Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre mujer y vivienda adecuada (Ciudad de México (México), diciembre de 2003);
- La Consulta Regional de Oriente Medio y África Septentrional sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra (Alejandría (Egipto), julio de 2004);
- La Consulta regional del Pacífico sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra (Nadi (Fiji), octubre de 2004).

16. Cada consulta fue organizada conjuntamente con grupos de la sociedad civil local y regional (puede consultarse la lista completa en la página web www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm), con el apoyo y la cooperación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

El Relator Especial desearía expresar su agradecimiento concretamente a la Coalición Internacional Hábitat-Housing and Land Rights Network, al Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, al Comité de Acción de Asia-Pacífico para la Promoción de la Mujer y a Social Watch por su apoyo durante las consultas y a lo largo de sus procesos de seguimiento. El formato elaborado para las consultas consiste en una capacitación inicial sobre supervisión y promoción de

los derechos humanos de la mujer utilizando el conjunto de instrumentos de la Red sobre los Derechos relacionados con la Tierra y la Vivienda de la Coalición Internacional Hábitat, seguido por la presentación de testimonios individuales sobre temas pertinentes a la mujer y la vivienda en la región concreta (por ejemplo, la violencia contra la mujer, la globalización, la exclusión y la segregación, la tierra y la cultura). Este formato estimuló el fomento de la capacidad entre los grupos de la sociedad civil para satisfacer el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y supuso una ocasión para que los grupos de la sociedad civil compartiesen información con el Relator Especial.

17. Las consultas permitieron que grupos de mujeres de base comunitaria y de la sociedad civil estructurasen juntos el contenido normativo del debate sobre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, entendiesen los principios de igualdad sustantiva y de no discriminación, examinasen la rendición de cuentas en el marco de los derechos humanos e intercambiasen enfoques, metodologías y estrategias con las que supervisar y promocionar el derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

Las consultas han puesto de manifiesto cuán importante es utilizar diálogos y testimonios de organizaciones de base al dar una configuración esencial al contenido básico del derecho a una vivienda adecuada. Los testimonios también confirmaron que se necesita un enfoque indivisible para abordar de forma efectiva los complejos contextos en los que las mujeres experimentan discriminación y violaciones. Los testimonios explicaron en más detalle las razones de la brecha existente entre las leyes y las políticas y su aplicación, señaladas inicialmente en el informe de 2003 del Relator Especial sobre la mujer y la vivienda adecuada, y fijaron estrategias para cerrar esta brecha. Las recomendaciones de este informe se basan por lo tanto en un proceso de consultas y participación con grupos de la sociedad civil que trabajan tanto en la esfera de los derechos de la mujer como en el sector del derecho a la vivienda.

18. Las consultas han sido eficaces en tanto que medios para colaborar con grupos de la sociedad civil, especialmente aquellos que pueden no haber tenido previamente acceso a los mecanismos y foros de las Naciones Unidas. Además, celebrar consultas a nivel regional ha permitido examinar los contextos específicos de la región. Las consultas han sido también un proceso importante en tanto que han permitido mejorar las redes y permitir que grupos de mujeres y grupos que trabajan en la esfera de la vivienda sacasen mutuo provecho de las tareas que se llevan a cabo en relación con el derecho de la mujer a una vivienda adecuada. Tras las consultas, los grupos de la sociedad civil han adoptado diversas medidas complementarias. Por

ejemplo, grupos de Mongolia han podido promocionar con éxito la incorporación de disposiciones para la protección de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada en la nueva legislación nacional contra la violencia en el hogar; en varios países de América Latina y en Australia se han celebrado consultas de seguimiento a nivel nacional; y se celebró una conferencia para consolidar las lecciones extraídas en las consultas regionales celebradas hasta la fecha (en el Foro Social Mundial de 2005, celebrado en el Brasil), en la que participaron algunas de las mujeres que habían intervenido ante las consultas regionales.

19. Dado el éxito de las consultas, se prevé la celebración de nuevas consultas para Europa y América del Norte en 2005, con sujeción tanto a la ampliación del mandato del Relator Especial para que investigue concretamente el derecho de la mujer a una vivienda adecuada como a la disponibilidad de fondos.

D. Actividades de las Naciones Unidas

1. Objetivos de Desarrollo del Milenio

20. Los objetivos de desarrollo del Milenio constituyen una importante ocasión para garantizar que se realizan plenamente los derechos humanos de la mujer, inclusive el derecho a una vivienda adecuada. Las cuestiones de la vivienda adecuada, la tierra, la propiedad y la herencia en relación con la mujer coinciden con diversos objetivos de desarrollo del Milenio (por ejemplo, erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la igualdad de géneros y facultar a la mujer, desarrollar una alianza mundial para el desarrollo). No obstante, garantizar que los objetivos promueven los derechos humanos de la mujer exige la plena integración del análisis de género en la articulación de los objetivos, en los métodos de aplicación y en los indicadores usados para medir los avances.[2] Es también importante integrar las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las tareas de los Relatores Especiales sobre derechos económicos, sociales y culturales en las actividades que las Naciones Unidas desarrollan continuamente para aplicar los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular el Proyecto del Milenio y la Campaña del Milenio.

2 See the work of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) on developing additional indicators for the Millennium Development Goals (http://www.eclac.cl/mdg/db_en.asp).

2. ONU-Hábitat

21. En su 19º período de sesiones, celebrado en mayo del 2003, el Consejo de Administración de ONU-Hábitat aprobó su resolución 19/16, sobre el papel y los derechos de la mujer en el desarrollo de los asentamientos humanos y el mejoramiento de los barrios de tugurios. El Consejo de Administración se refiere a los párrafos 23 y 24 del Programa de Hábitat, y recuerda concretamente las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos relativas a la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, control y acceso a la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, así como también la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

22. El Relator Especial celebra que el Consejo de Administración haya subrayado la gravedad de las consecuencias de la discriminación basada en el sexo y de la violencia contra la mujer en la igualdad de acceso de la mujer a la vivienda, la tierra y la propiedad, en particular en situaciones complejas de emergencia, reconstrucción y rehabilitación. También debería observarse que el Consejo de Administración reconoce explícitamente que las mujeres y los niños pobres de las zonas urbanas se ven grave y particularmente afectados por los desalojos forzosos ilegales, y hace hincapié en la necesidad de fomentar alternativas de políticas para los desalojos forzosos ilegales a través de las campañas de seguridad de la tenencia y gobernanza urbanas.

23. La resolución 19/16 pide específicamente a los gobiernos que protejan la igualdad de derechos de la mujer a una vivienda adecuada, la propiedad y la tierra, con inclusión del derecho a la herencia, y alienta además a los gobiernos a que apoyen la transformación de las costumbres y prácticas que discriminan a la mujer y la privan de la seguridad de la tenencia y la igualdad de propiedad y control de la tierra, y de acceso a ésta, y la igualdad de derecho a la tenencia y a la vivienda adecuada.

24. ONU-Hábitat publicó en 2004 su informe *Estado de las Ciudades del Mundo*. El Relator Especial contribuyó a dicho informe con un artículo en el que estudió la vivienda inadecuada e insegura y condiciones de vida como el hacinamiento, la contaminación en locales cerrados, la vivienda precaria, la falta de suministro de agua, saneamiento y electricidad y los materiales de construcción inadecuados, unas realidades que afectan a la mujer en mayor medida que al hombre. Observó que las mujeres que viven en condiciones de pobreza extrema afrontan un riesgo mucho mayor de quedarse sin hogar o de vivir en viviendas y condiciones sanitarias

inadecuadas y que son las más afectadas por los desalojos forzosos, especialmente cuando dichos desalojos se acompañan de violencia. La terrible falta de vivienda adecuada, especialmente para la mujer, es un poderoso indicador de en qué medida gobiernos de todo el mundo no garantizan a sus pueblos los medios de vida y la dignidad.[3]

25. El Relator Especial citó ejemplos de Asia, donde la pérdida de la renta familiar y las cada vez menores fuentes de empleo en zonas rurales, o los desalojos forzosos de familias de tierras indígenas o rurales, como resultado de proyectos de desarrollo a gran escala, de la globalización y de los conflictos armados, se traducen en un gran número de mujeres y niñas que emigran o que son objeto de trata hacia zonas urbanas u otros países para hacerse con los ingresos que sus familias necesitan. Muchas de estas jóvenes mujeres toman empleos como trabajadoras domésticas, en condiciones de alojamiento que a veces consisten en nada más que un simple suelo de una cocina, un rincón en un baño o un armario.[4] También observó que algunos de los países más ricos del mundo, como Australia y los Estados Unidos de América, siguen sin dar pasos básicos hacia una suficiente materialización del derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

26. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, durante varios períodos de sesiones, ha estado trabajando en una observación general sobre el artículo 3 del Pacto, relativo al igual derecho de mujeres y hombres al disfrute de derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial presentó una contribución a los debates del 33º período de sesiones del Comité en noviembre de 2004.

27. En su presentación, el Relator Especial subrayó cuatro cuestiones fundamentales. En primer lugar, reconociendo la desigualdad a la que las mujeres se enfrentan mundialmente en lo relativo al reconocimiento de sus derechos humanos, en especial sus derechos económicos, sociales y culturales, debe ser esencial en cualquier análisis

3 UN-Habitat, State of the World's Cities 2004/2005 - Globalization and Urban Culture (2004).

4 For example, Hong Kong (as of December 2002) is home to 237,110 migrant domestic workers (MDWs) mainly coming from countries such as the Philippines, Indonesia, Thailand, Nepal, Sri Lanka, India, Pakistan, Bangladesh, Myanmar, Malaysia and Singapore. Connie Regaldo, Hong Kong, at Regional Consultation on the Interlinkages between Violence Against Women and Right to Adequate Housing, with the United Nations Special Rapporteur on adequate housing, Delhi, India, 28-31 October 2003.

una atención específica a la igualdad de la mujer. En segundo lugar, la observación general que se prepara debe reflejar un enfoque de igualdad sustantiva, que reconozca la igualdad de la mujer en un sentido tanto de *jure* como de *facto*. Una de las principales conclusiones obtenidas por el Relator Especial en sus tareas es que las mujeres sufren más de la discriminación indirecta a resultas de sesgos en la judicatura y en la administración pública y de la forma en que las leyes y las normas culturales supuestamente neutras en cuanto al género se aplican a las mujeres. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta la discriminación múltiple que afrontan las mujeres que viven en situaciones de extrema pobreza, bajo ocupación o sometidas a violencia en el hogar, las mujeres indígenas y tribales, las viudas, las mujeres divorciadas o separadas, las mujeres que son cabezas de familia, las niñas, las mujeres de edad, las mujeres migrantes o refugiadas y las mujeres con discapacidades, por mencionar algunos grupos. Un enfoque multidisciplinario de las discriminaciones en razón del género es esencial para garantizar que estos grupos de mujeres disfrutan igualmente de su derecho a una vivienda adecuada y a la tierra. Por último, el Relator Especial señaló a la atención del Comité un tema recurrente de las consultas regionales, a saber, el importante obstáculo que las normas internacionales discriminatorias, las prácticas tradicionales y las leyes constituyen para la realización por la mujer de sus iguales derechos a una vivienda adecuada, a la tierra, a la propiedad y a la herencia.

E. Otros Eventos e Iniciativas relativos a la Mujer y la Vivienda

28. Además de las consultas regionales, han surgido diversas otras iniciativas importantes de la sociedad civil que son pertinentes para la promoción de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra. El Relator Especial contribuyó a varias de estas iniciativas.

29. El Relator Especial realizó diversas presentaciones en el Foro Social Mundial (Mumbai (India), enero de 2004) sobre derechos a una vivienda adecuada, derechos económicos, sociales y culturales y derechos humanos internacionales, subrayando las cuestiones que preocupan a la mujer en cada esfera. También trabajó con grupos de la sociedad civil en la organización de cursos prácticos sobre violencia contra la mujer y exclusión, aplicación de derechos económicos, sociales y culturales, privatización del agua y personas sin hogar.

30. Durante el Foro Universal de las Culturas, celebrado en Barcelona en 2004, el Relator Especial se dirigió a diversas sesiones subrayando que el derecho a la cultura

y a la expresión cultural es coherente con los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Durante el Foro Urbano Mundial, organizado paralelamente al Foro de Barcelona, el Relator Especial destacó la importancia de incluir a la mujer en la formulación de las políticas urbanas y de contrarrestar el claro impacto negativo que la urbanización y los desalojos forzosos tienen en la mujer.

31. En el 60º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, celebrada en abril de 2004, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada y el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer participaron en un acto paralelo sobre "Interconexiones entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada", organizado por el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, en colaboración con el Comité de Acción para la Promoción de la Mujer Asia-Pacífico, la Women's Aid Organisation, la Liga de Mujeres de Myanmar y el ACNUDH.

32. En marzo de 2004, Amnistía Internacional puso en marcha su campaña *No más violencia contra las mujere*s. El Relator Especial celebra el hecho de que esta campaña insista en que la privación de vivienda constituye un tipo de violencia o de castigo aplicado a las mujeres.

33. El Relator Especial participó en una conversación internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de la mujer, con el lema "Una exploración del género en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales" (celebrada en la India en octubre de 2004). Los participantes estudiaron la importancia de aplicar un enfoque indivisible y multidisciplinar de los derechos humanos que incluya los derechos económicos, sociales y culturales, así como las discriminaciones por motivo de clase, género, raza, casta, pertenencia étnica, discapacidad, orientación sexual, etc. La reunión también recomienda la integración de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda, en las tareas de las organizaciones de mujeres.[5]

34. En enero de 2005, se celebró en Porto Alegre (Brasil) el quinto Foro Social Mundial. También se celebraron diversas reuniones sobre el derecho a una vivienda adecuada

5 For the report of the meeting, see the work of the Global Program on Womenís Economic,Social and Cultural Rights (www.hic-sarp.org).

y a la tierra, en las que se puso de manifiesto la función esencial de la mujer. Con el objetivo concreto de extraer lecciones de las tareas realizadas sobre la mujer y vivienda e iniciadas por este estudio, se celebró una reunión titulada "Las mujeres de todo el mundo defienden sus derechos a la vivienda y la tierra". Esta reunión también reunió a diversas mujeres de organizaciones de base y de grupos de expertos que no habían tomado parte en las consultas regionales. El Relator Especial acoge con satisfacción el hecho de que este interés prioritario quede reflejado ahora en el programa anual del Foro Social Mundial, que en sí mismo es un notable reflejo del emergente movimiento mundial de la sociedad civil.

35. En diversas ocasiones, el Relator Especial realizó declaraciones en relación con la mujer y la vivienda. En el Día Internacional de la Mujer de 2004 formuló una declaración centrada en la relación existente entre la violencia contra la mujer y el disfrute de su derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial también realizó una declaración sobre el tema "Las ciudades como motores del desarrollo rural", para el Día Mundial del Hábitat, celebrado el 4 de octubre de 2004, en el que abogó por que se ponga fin a la cultura del silencio que rodea tanto a la lucha de la mujer por su derecho a una vivienda adecuada, a la tierra, a la propiedad y a la herencia como a la violencia asociada. En una conferencia internacional organizada por Women's United Nations Report Program and Network en relación con las viudas, el Relator Especial contribuyó con una declaración sobre el carácter multitangencial de la discriminación contra las viudas, porque son mujeres y porque son viudas, y los efectos de esta discriminación en su derecho a una vivienda adecuada.[6]

36. El Relator Especial también formuló, en octubre de 2004, una declaración pública en relación con los desalojos forzosos y violentos de alrededor de 40 mujeres y 60 niños sin hogar del único refugio nocturno para mujeres de Nueva Delhi (India) por alrededor de 150 miembros del personal del Consistorio Municipal de Nueva Delhi, a los que acompañaban algunos policías de paisano. El desalojo devolvió a las mujeres y niños sin hogar a las calles de Nueva Delhi, conocidas por su elevada tasa de delincuencia, especialmente contra las mujeres, exponiendo a las mujeres y a los niños a violaciones, ataques sexuales, abusos y opresión.

37. En relación con las novedades en el plano jurídico, el Protocolo relativo a los derechos de la mujer de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

6 For a report of the Conference and the Special Rapporteurís statement see: www.wunrn.com.

en África constituye una novedad que hay que celebrar y también ha servido como modelo para que otras regiones promuevan y respeten los derechos humanos de la mujer a nivel regional. El artículo 16 de la Carta reconoce el igual derecho de la mujer a acceder a vivienda y a condiciones de vida aceptables en un entorno saludable.

38. En la puesta en práctica de su mandato, inclusive durante las misiones a los países, el Relator Especial ha observado que si bien las mujeres afrontan violaciones múltiples de sus derechos en relación con su derecho a una vivienda adecuada y a la tierra, están también cada vez más en la avanzadilla de los movimientos pro derechos a la tierra y a la vivienda. Por ejemplo, la Alianza por la Tierra, de Uganda, el Foro Nacional por la Tierra, de Tanzanía, la Alianza Nacional por la Tierra, de Zambia, el Comité Nacional por la Tierra, de Sudáfrica, la Alianza por la Tierra, de Kenya, la Alianza por la Tierra, de Rwanda y el Foro de ONG de Namibia han luchado todos ellos por el derecho a la tierra de las mujeres, los pueblos dedicados al pastoreo, las personas sin tierras y otras personas marginadas. Bangladesh Kishani Sabha es una organización de mujeres agricultoras que trabaja con mujeres sin tierra. La Asociación de Mujeres sin Tierra, también en Bangladesh, es la contrapartida femenina de la Federación Krishok (de Campesinos Varones), que en 1992 organizó ocupaciones de tierras. Al igual que en otras regiones del mundo como en el Brasil[7] y Bolivia, en donde las desigualdades en relación. Con la tierra son manifiestas, la ocupación de tierras incultas es a menudo la única opción para las personas sin tierras, y las mujeres se suelen encontrar al frente de estos movimientos. A menos que se diseñen y apliquen de una forma integrada programas de reforma agraria en zonas urbanas y rurales, acompañadas de políticas en materia de vivienda, será difícil hacer realidad el igual derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

II. Conclusiones Temáticas

39. En función de las respuestas a los cuestionarios y de los testimonios y resultados de las consultas regionales con la sociedad civil, se han perfilado temas clave que son esenciales para el derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

40. Los testimonios recabados en las consultas regionales, así como las respuestas a los cuestionarios, han reafirmado que las mujeres que se enfrentan a violaciones de

7 For a description of the Brazilian landless movements, see the report of the Special Rpporteuron his mission to Brazil (E/CN.4/2005/48/Add.3).

derechos humanos las sufren en situaciones complejas, en las que pueden infringirse varios derechos de forma simultánea y la violación de un derecho puede ponerse en relación con la ulterior violación de otros derechos. Por ejemplo, en algunos lugares de la región del Pacífico, las mujeres no pueden disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada sin tener acceso primero al derecho a la tierra. Además, la falta de una vivienda adecuada puede impedir que las mujeres tengan acceso a otra serie de derechos. Por ejemplo, sin una prueba de domicilio, las mujeres pueden no estar en condiciones de acceder a los servicios gubernamentales, al derecho al voto, a educación para sus hijos, a ayudas sanitarias, etc. La protección del derecho de la mujer a una vivienda adecuada debe hacer que toda estrategia gire en torno a la indivisibilidad de los derechos humanos, incorporando tanto elementos civiles como políticos (por ejemplo, el derecho a la seguridad, el derecho a la participación, el derecho a la información), así como los componentes económicos, sociales y culturales del derecho a una vivienda adecuada (por ejemplo, el derecho a la alimentación, a la educación, a la tierra, al suministro de agua).

A. La violencia contra la Mujer

41. Tanto en las consultas como en las respuestas al cuestionario, los encuestados hablaron de la relación existente entre la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada en el contexto de la violencia doméstica, los conflictos armados o étnicos, los desalojos forzosos y la globalización. La pobreza persistente, una situación en la que las mujeres y otras personas se ven obligadas a vivir en viviendas y condiciones inadecuadas e inseguras, también expone a las mujeres a diversas formas de violencia de género, y podría decirse que en sí misma constituye una forma de violencia. A la vista de estos vínculos, el Relator Especial tiene interés en seguir intensificando la colaboración con la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y en explorar temas en los que puedan adoptar medidas conjuntas.

42. La violencia contra la mujer es una manifestación de relaciones de poder tradicionalmente desiguales entre hombres y mujeres tanto a nivel individual como social. Los actos y las amenazas de violencia desempeñan un papel preponderante en la perpetuación de estas relaciones desiguales de poder, que también subyacen bajo las violaciones del derecho de la mujer a una vivienda adecuada. La falta de una vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables ante diversas formas de violencia y, a la inversa, la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación del derecho de la mujer a una vivienda adecuada.

43. Por ejemplo, las mujeres que son víctimas de la violencia doméstica viven de forma inherente en una vivienda inadecuada debido a la violencia que soportan dentro de su hogar.Factores como la densidad de habitación, la deficiente habitabilidad y la falta de servicios públicos accesibles (agua, electricidad, servicios de saneamiento) pueden contribuir a aumentar aún más la vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia doméstica. Muchas mujeres que se encuentran en esta situación no pueden desalojar al agresor del hogar, debido a la falta de apoyo por la familia, de la comunidad y del Estado. Además, la falta de una alternativa de vivienda y de apoyo financiero impide a muchas mujeres huir de situaciones violentas. La inseguridad en la tenencia también contribuye a que una mujer decida permanecer en una situación abusiva.

Muchas mujeres que consiguen abandonar el hogar se vuelven vulnerables a la falta de vivienda y, en consecuencia, pueden seguir siendo víctimas de la violencia. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, una parte importante de las mujeres sin hogar son aquellas que han escapado de la violencia doméstica.[8]

44. Se necesitan normas más estrictas en el plano nacional e internacional que aborden el nexo entre la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada. Deben realizarse más estudios sobre la repercusión de las reservas de los Estados a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en lo relativo al derecho a una vivienda adecuada. Además, deben recabarse datos empíricos que demuestren los nexos entre el derecho a una vivienda adecuada y la violencia contra la mujer, en particular, en lo relativo a distintos grupos vulnerables de mujeres.

45. El concepto de vivienda debe abarcar mucho más que la vivienda particular e incluir distintas formas de alojamiento utilizadas por las mujeres tanto de forma temporal como permanente: refugios, centros de detención, campamentos de refugiados y dormitorios en fábricas. En todos estos tipos de vivienda, todos los elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada deben aplicarse por igual, lo que incluye garantizar la protección contra el acoso y la violencia.

46. La legislación contra la violencia doméstica debe reconocer el nexo que le une al derecho a una vivienda adecuada e incorporar protecciones jurídicas para que las mujeres realicen este derecho, y a la vez garantizar que se ofrece a las víctimas de

8 Homelessness in the United States and the human right to housing: a report by the National Law Centre on Homelessness and Poverty, Washington, January 2004.

la violencia y los abusos domésticos una vivienda alternativa adecuada. Están empezando a surgir diversas leyes que reconocen este nexo, por ejemplo, la Ley contra la violencia doméstica promulgada recientemente en Mongolia y el proyecto de ley sobre la violencia doméstica contra la mujer (prevención y protección) redactado por las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la India. Este último reconoce específicamente el derecho de una mujer a residir en el hogar compartido, lo que reviste una importancia especial porque, en la India, una consecuencia habitual de la violencia doméstica es que la mujer pierda su espacio en la vivienda compartida.[9]

47. Las consultas regionales también revelaron nuevos ámbitos de investigación, por ejemplo, la necesidad de comprender mejor: el principio de no discriminación reflejado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de ampliar los conocimientos sobre los aspectos de la no discriminación relativos a los derechos a la vivienda y a la tierra según la interpretación tradicional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el significado exacto de la igualdad sustantiva y del enfoque basado en la interrelación, y su aplicación respectiva, que pueden ilustrar cómo el concepto de vivienda adecuada se manifiesta de forma distinta cada persona en función de su edad, estatus económico, sexo, raza, etnia, casta, nacionalidad, salud, orientación sexual u otros factores, y que pueden orientar la elaboración de políticas sobre la mujer y la vivienda adecuada, en particular para grupos específicos de mujeres.

48. Algunas de las diversas estrategias identificadas por los grupos de la sociedad civil para abordar la interrelación existente entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada son:

- Utilizar más estratégicamente los mecanismos y tratados internacionales (por ejemplo, los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos) para velar por una mejor integración de esta cuestión esencial en los correspondientes mandatos de la Comisión y para garantizar la rendición de cuentas y reducir la impunidad de los infractores;
- Aplicar el marco normativo de derechos relacionados con la vivienda, para crear enfoques más preventivos, que se anticipen a las violaciones relacionadas con la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada;
- Defender el "derecho a no ser desahuciado" o "el derecho a no ser desposeído" tal y como figuran en el conjunto de instrumentos creado por la Red sobre

9 Information provided by Lawyersí Collective Women's Rights Initiative in India.

los Derechos relacionados con la Tierra y la Vivienda de la Coalición Internacional Hábitat;

- Fomentar la reforma legislativa, la aplicación de las leyes y la formación de la judicatura, los abogados y la policía en materia de cuestiones de género, los derechos de la mujer, el derecho a una vivienda adecuada y la violencia contra la mujer;
- Abogar por la regulación estatal de los actores privados (por ejemplo empresas, instituciones religiosas, empleadores de trabajadoras domésticas);
- Intensificar la cooperación y la solidaridad entre los grupos de mujeres que se ocupan de la violencia contra la mujer y de los derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, los que se ocupan directamente del derecho a la vivienda y a la tierra), el desarrollo y el medio ambiente.

B. Desalojos Forzosos

49. Con frecuencia, los desalojos forzosos tienen una repercusión mucho mayor sobre las mujeres debido a que éstas contribuyen al mantenimiento del hogar y se compromete al respecto en un mayor grado que los hombres, y también debido a la percepción que tiene la mujer del "hogar", la función que desempeñan en él, su temor a perderlo y su miedo a vivir en la inseguridad. Las mujeres están expuestas a la violencia de género en los desalojos de los barrios de tugurios urbanos porque tienden a ser las principales acusadas, ya sea debido a su papel de administradoras del hogar, que a menudo hace que sean las únicas que están en casa en el momento en que se produce el desalojo, o debido a que son escogidas deliberadamente como objetivo por la comunidad. El Relator Especial señala que los desalojos forzosos que afectan a las mujeres, provocados por fuerzas externas o por la violencia doméstica, constituyen un tema común para los mandatos de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer y del Relator Especial sobre una vivienda adecuada.[10]

50. Los testimonios recabados en las consultas regionales también subrayaban las consecuencias que acarrea el hecho de tener que vivir constantemente bajo la amenaza del desalojo y otras formas de violencia conexas. Estas cargas se manifiestan de forma física y psicológica y alcanzan unos niveles tan extremos que muchos encuestados dicen que pueden compararse a tratos crueles, inhumanos y degradantes.

10 See United Nations Special Rapporteur on violence against women, 2000 report to the Commission on Human Rights on economic and social policy and its impact on violence against women (E/CN.4/2000/68/Add.5).

Por tanto, es importante hasta este punto reconocer la protección contra los desalojos forzosos como un elemento bien diferenciado del derecho a la vivienda.

C. Personas Sin Hogar

51. Las personas sin hogar sufren múltiples problemas: la exclusión social, la vulnerabilidad ante deudas de la seguridad social, la detención y el encarcelamiento, y la incapacidad de acceder a los servicios para los que se exige una prueba del domicilio. Las cuestiones relativas a las mujeres y la carencia de vivienda se han tratado de forma pormenorizada en el informe anual que el Relator Especial presentó a la Comisión (E/CN.4/2005/48). En resumen, para solucionar el problema de la vulnerabilidad de la mujer ante la falta de vivienda hay que ocuparse en primer lugar de su acceso, o de la falta de éste, a las aptitudes, los recursos y la posición en la comunidad que permiten garantizar una vivienda adecuada. En muchos lugares, la falta de oportunidades educativas y de empleo para la mujer les obliga con frecuencia a depender de la familia, de redes de apoyo informales, o de su pareja o cónyuge.[11] La inseguridad en la tenencia, así como el no reconocimiento de los derechos a la propiedad de la mujer dentro o fuera del matrimonio o de la relación de convivencia extramatrimonial, o a la disolución de estas relaciones, son factores importantes que contribuyen a esta situación. En contextos en los que la percepción de la "ruptura" del matrimonio o de la relación de convivencia en pareja está estigmatizada, las redes informales de cuidado y apoyo pueden desintegrarse y exponer aún más a las mujeres al riesgo de quedarse sin hogar. Incluso cuando se proporciona cierto grado de apoyo comunitario, ya sea a través de refugios u otras medidas de bienestar social, ello resulta con frecuencia insuficiente.[12] Por ejemplo, en Nueva Delhi (India), se calcula que existen 5.000 mujeres sin hogar y, no obstante, en la ciudad hay tan sólo un refugio destinado a ellas.[13] Además, muchos refugios en todo el mundo no satisfacen las necesidades específicas de los grupos marginados, como las mujeres con discapacidades.

52. Para impedir que haya más personas sin hogar y a la vista de las persistentes violaciones del derecho a la vivienda, es esencial que los Estados cumplan su obligación

---

11 Barnett O.W. (2000), Why battered women do not leave (Part 1): external inhibiting factors within society, Trauma, Violence and Abuse 1(4):343-372.

12 Morrow M., Hankivsky O. and Varcoe C. (2004), Women and violence: the effects of dismantling the welfare State, Critical Social Policy 24(3):358-384.

13 United Nations, press release, United Nations expert on housing deeply concerned over forced evictions in Indian capital, 29 October 2004.

de no establecer medidas regresivas y se abstengan de reducir los parques de vivienda pública, de limitar el acceso a subsidios a la vivienda, y de restringir el acceso a medidas de amparo en las infracciones relativas al derecho a la vivienda.

D. La Repercusión de la Cultura

53. Las normas y prácticas culturales son especialmente importantes a la hora de considerar el derecho de la mujer a la propiedad y su relación con su derecho a una vivienda adecuada. En el informe preliminar se señalaba que la imposición de normas culturales y sociales a las mujeres servía para minar las garantías jurídicas de igualdad y no discriminación ofrecidas a las mujeres al acceder a su derecho a una vivienda adecuada.

54. Los testimonios surgidos en la Consulta Regional del Pacífico, por ejemplo, subrayaban el predominio de las normas y prácticas consuetudinarias sobre las garantías constitucionales de igualdad, tanto en sociedades matriarcales como patriarcales. En relación con la tierra y la vivienda, muchas de las normas culturales y sociales se aplican a decisiones que se toman dentro de la familia o clan, un foro en el que las mujeres con frecuencia no tienen el mismo derecho a participar. Y, lo que es importante, muchos de los foros tradicionales para la toma de decisiones y la obtención de reparaciones son dominados por líderes varones y no ofrecen a las mujeres el espacio necesario para participar en igualdad de condiciones. Esto crea un importante obstáculo para las mujeres que tratan de procurar amparo frente a la imposición de normas consuetudinarias, en particular en los países en los que el derecho consuetudinario también está reconocido por ley.

55. En muchos países, la tradición determina que la propiedad se registra a nombre del varón. Las tradiciones relativas a la herencia también discriminan habitualmente a las hijas, esposas y viudas. En Kenya[14] y Tonga, los derechos de la mujer a la tierra y la vivienda, así como su derecho al matrimonio, están limitados por normas consuetudinarias que ponen término a los derechos de una viuda sobre la tierra si vuelve a contraer matrimonio o mantiene una relación sexual con otro hombre. En Georgia, el derecho consuetudinario establece que la mayoría de los bienes de la familia serán heredados por los hijos varones. Con frecuencia, la diversidad de hogares no convencionales (por ejemplo, las uniones de derecho consuetudinario, las familias

14 E/CN.4/2005/48/Add.2.

ampliadas) o las separaciones matrimoniales no se tienen en cuenta en las políticas de vivienda, por lo que se pone en peligro la seguridad en la tenencia de la mujer. Las mujeres que han contraído una unión en virtud del derecho consuetudinario pueden perder su hogar si está registrado a nombre del hombre y la pérdida de propiedad puede desplazar tanto a las mujeres como a los niños que están a su cargo. Además, en las consultas del Oriente Medio/Norte de África se destacaron las repercusiones de la "cultura del silencio" que persiste en relación con los problemas relacionados con los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra, lo que perpetúa la violencia y la discriminación en la región.

56. Bahrein ha adoptado algunas medidas positivas para hacer frente a estas prácticas culturales, lo que incluye una propuesta del Parlamento para garantizar que la vivienda asignada se inscriba a nombre de ambos cónyuges, la aplicación por parte de las ONG de programas de microcrédito para mejorar las condiciones de vivienda de las mujeres y acciones colectivas de mujeres para solucionar problemas comunes.

57. Algunas prácticas culturales favorecen la herencia por línea femenina en vez de por línea masculina, por ejemplo, la tribu india nororiental khasis sigue un sistema de herencia matriarcal que establece que sólo la hija más joven o Ka Khadduh tiene derecho a heredar los bienes de los antepasados. Otras tradiciones se centran en torno a la propiedad colectiva de los bienes, que permitía que las mujeres tuvieran derecho a beneficiarse de los recursos comunes, incluida la tierra. Sin embargo, el colonialismo, los sistemas patriarcales de títulos de propiedad individuales y las presiones del mercado del suelo han socavado los derechos tradicionales de propiedad colectiva. Esto resulta evidente en África oriental, donde el derecho colonial inglés permitió que las propiedades comunales de tierras pasaran a ser oficialmente propiedad de los cabezas de familia varones, aunque las normas consuetudinarias siguieran invariables. Esta tendencia patriarcal también queda patente en los elementos del derecho consuetudinario que se incorporan en la legislación estatal. Se mantienen los elementos que tienden a subordinar a las mujeres, como los derechos de herencia restringidos en relación con la mujer, mientras que se prescinde de los derechos y la propiedad colectivos.

58. El Relator Especial, aunque respeta el pluralismo jurídico, destaca que los derechos humanos, incluida la igualdad de género, deben respetarse en la aplicación de la ley, ya sea consuetudinaria o estatal.

E. El Derecho a la Propiedad, a la Herencia y al Acceso a la Tierra

59. Además de los factores culturales mencionados anteriormente, las mujeres se enfrentan a numerosas barreras para realizar sus derechos a la propiedad, a la herencia y al acceso a la tierra. Por ejemplo, en Kenya, la creciente pobreza, asociada en gran medida a la carencia de tierras rurales, también está haciendo aumentar el número de casos de viudas desheredadas. Se excluye a las mujeres del acceso a la tierra, lo que les empuja hacia las ciudades, donde pasan a engrosar, en las zonas de barrios de tugurios, el número creciente de hogares donde el cabeza de familia es una mujer. En Kenya, por ejemplo, donde las mujeres son el cabeza de familia en el 70% de la totalidad de viviendas ocupadas ilegalmente, más del 25% de las mujeres que viven en barrios de tugurios emigraron procedentes del campo al ser desposeídas de sus tierras.[15] Resulta de vital importancia que las estrategias de reducción de la pobreza, las políticas contra la pobreza y los programas de desarrollo rural y de reforma del suelo se ocupen específicamente del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra.

60. Incluso cuando la ley estatal contempla la igualdad de derechos para la propiedad, la aplicación práctica de las normas favorece con frecuencia a los varones. Por ejemplo, en los años noventa, la Constitución y las leyes del suelo de Uganda se enmendaron para ofrecer una mayor protección jurídica contra los abusos de los derechos de propiedad, pero, en la práctica, muchas mujeres siguen siendo víctimas de desenfrenados abusos de sus derechos a la propiedad. Las mujeres producen más del 80% de los alimentos, realizan el 70% de las labores agrícolas, pero sólo poseen el 7% de la tierra. En Kenya, las leyes del suelo son en apariencia imparciales en materia de género pero, en la práctica, no son igualitarias.

Como no se especifica que las mujeres que han contribuido al patrimonio familiar tienen derecho a reclamar una parte de éste, la ley se interpreta de forma que se niegue a las mujeres los derechos que reivindican. Además, si bien la ley reconoce las asignaciones tradicionalmente otorgadas a los hombres, no sucede lo mismo con los derechos tradicionales de uso de la mujer con respecto a la tierra.

61. Como se explica detalladamente en el informe sobre las personas sin hogar del Relator Especial, el derecho a la tierra está inextricablemente unido al derecho a

15 Marjolein Benschop, ìWomen in human settlements development - challenges and opportunities - womenís rights to land and propertyî, UN-Habitat 2004, paper for the Commission on Sustainable Development, April 2004.

una vivienda adecuada.También para las mujeres, la realización del derecho a una vivienda adecuada está generalmente supeditado a su derecho a tener acceso a la tierra, a poseerla y a administrarla. En su Recomendación general Nº 21, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer centró su atención en la igualdad de derechos de la mujer a acceder a la tierra, poseerla y heredarla. Asimismo, se subraya el derecho de la mujer, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la del hombre de la tierra redistribuida con arreglo a los programas de reforma agraria.

F. Discriminaciones Múltiples

62. El Relator Especial ha señalado que la obligación de un Estado de eliminar la discriminación fundada en el sexo tiene efectos inmediatos y, su incumplimiento constituye una violación de derechos humanos. Para garantizar que la discriminación por cuestiones de sexo se trata de forma adecuada, el derecho de la mujer a la vivienda debe interpretarse y realizarse de forma que permita a las mujeres ejercer y disfrutar de su derecho desde una perspectiva fundamentalmente igualitaria. Esto no puede quedarse en una igualdad formal y legislativa sino que debe ampliarse para incorporar las desventajas económicas y sociales a las que se enfrentan las mujeres. Así pues, las leyes, las políticas y los programas, incluidas las medidas de acción afirmativa, deben diseñarse para contrarrestar las desventajas generadas por la sociedad y la cultura y crear igualdad para las mujeres en lo que respecta a su situación material, y de este modo solucionar las desigualdades individuales y estructurales.[16]

63. Existe un amplio consenso de que muchas mujeres se enfrentan a múltiples formas de discriminación, por motivos de raza, clase, pertenencia étnica, casta, salud, discapacidad y factores de otra índole. Además de los grupos mencionados anteriormente, las trabajadoras inmigrantes, las mujeres de determinada ascendencia y de comunidades obreras, las empleadas domésticas, las mujeres encarceladas, las trabajadoras de la industria del sexo, las lesbianas y las transexuales pueden ser víctimas de violaciones de su derecho a una vivienda adecuada debido a su condición marginal. En la consulta de América Latina y el Caribe se señaló que las mujeres se enfrentan a una combinación de diferentes discriminaciones, por ser pobres y

16 The Montreal Principles on Womenís Economic, Social and Cultural Rights (2002) developed by civil society experts in womenís human rights, articulate the need for interpreting and implementing economic, social and cultural rights using a substantive equality and intersectional approach, which informs the discussion in this report on applying these approaches to womenís right to adequate housing and land.

mujeres, lo que a menudo queda patente en el vínculo existente entre la violencia doméstica y la falta de una vivienda adecuada y la exclusión de los servicios sociales privatizados. Los participantes recalcaron que, en este contexto, a pesar de la función de los agentes privados, el Estado sigue siendo el principal responsable de la protección y la realización del derecho a una vivienda adecuada. Las normas y políticas nacionales sobre la vivienda deberían dar cabida de forma específica a las necesidades y los derechos de estos grupos marginados. A continuación se describen los problemas particulares a los que se enfrentan algunos grupos de mujeres que sufren de múltiples discriminaciones.

64. Las mujeres con discapacidades y problemas de salud mental se enfrentan a barreras importantes para acceder a una vivienda adecuada. Hay que modificar las viviendas y hacerlas funcionales y es fundamental el acceso a los servicios locales, por ejemplo, los servicios de salud y educación. En Australia hay 3,6 millones de personas con discapacidades (el 19% de la población), de las cuales el 50% son mujeres. Muchas mujeres con discapacidades no pueden acceder a un empleo bien remunerado, por lo que los elevados gastos de vivienda y de los servicios de salud que deben soportar les impiden con frecuencia conseguir una vivienda adecuada. En los Estados Unidos de América y Australia, la desinstitucionalización de los servicios para las personas con discapacidades, no ha venido acompañada del correspondiente apoyo del Gobierno para que estas personas vivan adecuadamente en la comunidad. Esto ha afectado particularmente a las mujeres con discapacidades, ya que tienen menos probabilidades de recibir formación profesional y empleo, pero más de ser esterilizadas e internadas que los hombres con discapacidades. En la Argentina, no se ha investigado lo suficiente en qué forma los problemas de salud mental se combinan con las condiciones de vivienda por lo que hace a las dimensiones, el espacio y la funcionalidad (por ejemplo, el hacinamiento) en particular en el caso de las mujeres que deben permanecer en casa la mayor parte del tiempo.

65. Los derechos de las mujeres indígenas a la tierra y a una vivienda adecuada se ven amenazados por la expropiación forzosa de tierras sufrida a lo largo de la historia, la destrucción de su cultura, los conflictos violentos, los proyectos de desarrollo a gran escala, la destrucción de asentamientos y poblaciones, y la actual falta de reconocimiento del derecho a la libre determinación y a la tierra. Por ejemplo, Colombia y la Argentina ofrecen garantías constitucionales para los derechos de las mujeres indígenas, pero éstos no se han aplicado mediante leyes y políticas específicas. En el Ecuador, las tierras indígenas no bastan para mantener el medio de vida porque

no están documentadas legalmente y las tierras más extensas y de mejor calidad pertenecen con frecuencia a grandes industrias agrarias dedicadas al monocultivo. En Australia, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia descubrió que la población no indígena recibe entre un 9 y un 21% más en subsidios para la vivienda que los indígenas, incluso a pesar de que las necesidades de los indígenas son mayores (véase E/CN.4/2002/24/Add.1).

Las mujeres indígenas son discriminadas en el acceso a la vivienda pública y al alquiler de viviendas privadas porque los medios de comunicación las han estereotipado como personas violentas, agresivas o antisociales. El número de mujeres indígenas encarceladas supera en un 20% al de mujeres no indígenas, lo que repercute en los derechos en materia de vivienda y en la vivienda de los miembros de la familia.[17]

66. Se consideró que los hogares dirigidos por mujeres, especialmente las madres solteras que viven en la pobreza, eran uno de los grupos más vulnerables de mujeres en diversos países (Nicaragua, Argentina, Costa Rica, Australia, Reino Unido). Los hogares dirigidos por mujeres constituyen el 70% de las personas sin hogar del mundo; el 30% de los hogares argentinos están dirigidos por una mujer y el 70% de ellos viven en la pobreza. Muchos no pueden mantener ingresos regulares y, con gran frecuencia, trabajan en el sector no estructurado. Tienen un acceso limitado a la tierra, a los préstamos y a las subvenciones o incluso a los programas de construcción de viviendas. Su participación en los programas de empleo y el acceso a los recursos se ve restringido por las exigencias que les imponen sus múltiples funciones como trabajadoras y cuidadoras. Las madres solteras también se enfrentan al estigma en la comunidad.

En el Uruguay, las mujeres procedentes de asentamientos "irregulares" son víctimas de estereotipos y excluidas socialmente. En Australia, las madres solteras se enfrentan a la discriminación en el mercado de alquiler de vivienda y en el lugar de trabajo. La vivienda les supone una presión desproporcionada y, a menudo, dedican el 50% de sus ingresos al alquiler, por lo que sus crecientes deudas las ponen en peligro de acabar en la calle. En Kenya, los hogares dirigidos por una mujer tienen más probabilidades de contar con un suministro de agua y servicios de saneamiento inadecuados. Las madres solteras pobres que trabajan en el sector no estructurado, a menudo como empleadas domésticas, no tienen acceso a préstamos o subvenciones

17 Coalition of Non-Government Workers, Report to the United Nations Special Rapporteur on adequate housing: women and the right to adequate housing in Australia, Australia, August 2004.

y, por tanto, no pueden optar a la tierra o poseerla. En Costa Rica, muchos hogares dirigidos por mujeres, así como las inmigrantes nicaragüenses, viven en viviendas precarias, susceptibles de acabar bajo desprendimientos de tierras, pero el Estado les ha ofrecido pocas soluciones.

67. En lo que respecta a las mujeres refugiadas, los desplazamientos provocados por la guerra les afectan de diversas formas: a través de la transformación de los territorios por el abandono forzoso de su medio de sustento debido al crecimiento urbano rápido y sin planificar; por la pérdida de la nacionalidad, las tierras, los bienes, y el empleo; debido a la disolución de los lazos comunitarios y familiares; mediante un mayor grado de violencia en el hogar, a causa de los abandonos, y por la falta de protección para ellas mismas y sus hijos. Las mujeres son aisladas y estigmatizadas y muchas tienen que recurrir a la mendicidad para sobrevivir. Las mujeres refugiadas que reciben asilo se enfrentan a dificultades aún mayores en los países de acogida.

La vivienda desempeña un papel fundamental en el éxito del asentamiento y la integración de los refugiados. Sin una vivienda adecuada y asequible, las mujeres refugiadas y sus familias permanecen varadas en la periferia social. Las mujeres refugiadas que han sido víctimas de torturas y traumas sufren sus consecuencias a corto y largo plazo, unas consecuencias que se desencadenan por la falta de una vivienda segura. En Australia, las refugiadas se enfrentan a barreras como la falta de vivienda pública (largas listas de espera), el elevado coste de los alquileres privados, el desconocimiento del inglés y la falta de transportes, la discriminación por parte de los arrendadores, y la falta de familiaridad con los servicios gubernamentales y comunitarios. La presión en las familias de refugiados, provocada por la falta de una vivienda adecuada y otros obstáculos para su reasentamiento, con frecuencia se manifiesta en forma de violencia doméstica.

68. Las viudas son otro grupo de mujeres marginadas cuyo derecho a una vivienda adecuada se ve amenazado en razón de la vulnerabilidad particular que les infiere ser víctimas de una combinación de varios tipos de discriminación, por motivos de su sexo y de su viudedad, unida a otros factores como la edad, la discapacidad, la casta, la pobreza, etc. Al enviudar son vulnerables a la denegación de su derecho a una vivienda adecuada debido a la protección insuficiente que les ofrecen las leyes con respecto a su derecho a heredar bienes, tierras y viviendas. Incluso donde existen estas leyes, el predominio de prácticas culturales que discriminan a la mujer en su derecho a la vivienda y a la tierra y, lo que es más importante, a la herencia, impide normalmente que las viudas tengan una vivienda segura y estable (por ejemplo, se ven obligadas a asumir una vida de celibato, o a someterse a rituales de purificación

o a casarse con un pariente del marido para seguir teniendo acceso a bienes gananciales como el hogar y la tierra). En muchos casos, las viudas soportan las vejaciones y la violencia a las que les somete la familia de su marido para proteger los derechos de sus hijos a la vivienda y a la tierra.

69. El Relator Especial facilitará en su próximo informe una lista más exhaustiva de grupos específicos de mujeres que se enfrentan a formas múltiples de discriminación, así como recomendaciones de medidas políticas concretas.

G. El Reconocimiento Jurídico y la Aplicación del Derecho de la Mujer a una Vivienda Adecuada y a la Tierra

70. Como se mencionó en el informe de 2003 del Relator Especial, se sigue careciendo de leyes nacionales para la aplicación de los tratados de derechos humanos, incluso de leyes nacionales en materia de vivienda, como ocurre en Nigeria y Australia. Las respuestas al cuestionario ponen de manifiesto que sigue habiendo una enorme brecha entre el reconocimiento jurídico y la aplicación en la práctica. No se ha progresado lo suficiente en la reforma estatal de las leyes no discriminatorias para impedir la discriminación por motivos de sexo y proteger y cumplir de forma específica los derechos humanos de la mujer. En diversos países del Pacífico y del sureste asiático sigue habiendo importantes conflictos jurídicos entre las disposiciones en materia de igualdad consagradas en las constituciones y las leyes sobre el estatuto personal, consuetudinarias, en materia de sucesión y de herencia, relativas a la tierra y la vivienda discriminatorias, que prohíben el igual acceso de la mujer a la vivienda y a la tierra y a la propiedad de éstas.

71. En países como los Estados Unidos de América, Australia y el Reino Unido, donde predomina la opinión de que la tierra y la vivienda son una cuestión de propiedad privada, no existe suficiente normativa pública con respecto al acceso, el uso y la asequibilidad, para garantizar que todas las personas pueden vivir en una vivienda adecuada. Esto afecta especialmente a las mujeres vulnerables (por ejemplo, a las mujeres con discapacidades, y a las mujeres solteras que viven en la pobreza), que no tienen igualdad de acceso al empleo, a la información y a otros recursos necesarios para participar efectivamente en el mercado. La falta de vivienda pública y la disminución del parque de vivienda pública (unido a los crecientes gastos de la vivienda) son especialmente graves en los Estados Unidos y Australia, en particular para las mujeres que huyen de la violencia doméstica, que han sido excarceladas y

que se mantienen con pequeños ingresos. En general, los refugios y alojamientos de emergencia financiados por el Gobierno para las mujeres y niñas sin hogar y las que huyen de la violencia doméstica son escasos.

III. Recomendaciones

72. La realización del presente estudio ya ha aportado recursos importantes (respuestas a los cuestionarios, informes sobre las consultas regionales, el informe de 2003, testimonios), tal como sucedió con otras actividades del mandato (informes de misiones, declaraciones, documentos de conferencia).[18] Las recomendaciones específicas relativas a las conclusiones temáticas figuran al principio del presente informe. Además, el Relator Especial desearía formular las siguientes recomendaciones, incluidas en los párrafos que figuran a continuación.

73. El Relator Especial reitera su solicitud de que los Estados faciliten información, en respuesta al cuestionario del Relator Especial, sobre las medidas adoptadas para cerrar la brecha entre el reconocimiento legislativo y político del derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra y la realización práctica de estos derechos humanos.

74. Observando que los objetivos de desarrollo del Milenio brindan una oportunidad importante para garantizar los derechos humanos de la mujer, el Relator Especial recomienda que los Estados adopten un enfoque de igualdad entre los sexos al cumplir los objetivos, basado en los principios de igualdad sustantiva y de cotangencialidad, así como al articular los objetivos, las iniciativas de aplicación y los indicadores.

75. Es vital que los Estados se ocupen de forma específica de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra en sus estrategias de reducción de la pobreza, en las políticas de lucha contra la pobreza y en los programas de desarrollo rural y de reforma agraria.

76. Una recomendación clave surgida en las consultas regionales y que el Relator Especial respalda plenamente es que los órganos creados en virtud de tratados y los Relatores Especiales desarrollen en profundidad los enfoques relativos a la discriminación múltiple y a la igualdad sustantiva con respecto a la ley y las políticas que afectan a los derechos humanos de la mujer.

---

18 See Alison Aggarwal, Women's right to adequate housing: overview of the reports of the Special Rapporteur on adequate housing, August 2004.

77. Los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y los mecanismos de derechos humanos también deberían adoptar un enfoque indivisible en la promoción del derecho de la mujer a una vivienda adecuada, ocupándose tanto de los elementos civiles y políticos de este derecho como de los económicos, sociales y culturales.

78. Además, el Relator Especial recomienda a los Estados, a los organismos de las Naciones Unidas y a los grupos de la sociedad civil que, con el fin de defender los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, a la propiedad de la tierra y a la herencia, incluyan los siguientes elementos:

- La educación, la formación y la sensibilización en materia de derechos humanos destinadas a las personas encargadas de hacer cumplir la ley, a los funcionarios estatales, a los jueces y a los representantes de las ONG y de los medios de comunicación;
- Ayuda a las mujeres víctimas de violaciones de sus derechos a la vivienda, a la tierra y a la propiedad (por ejemplo, mediante alimentos, refugio, ayuda médica, pago de tasas escolares, asistencia jurídica, préstamos), lo que incluye la financiación de alojamientos de emergencia y de transición y servicios de apoyo adaptados para subvenir a los distintos tipos de necesidades de la mujer (por ejemplo, refugios para víctimas de la violencia en el hogar);
- Financiar programas para eliminar los nexos causales entre la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada.

79. El Relator Especial espera que el impulso generado hasta el momento por el estudio y el entusiasmo manifestado desde diversos lugares del mundo recibirán el apoyo de la Comisión, que continuará prestando atención al derecho de la mujer a una vivienda adecuada. Por tanto, el Relator Especial solicita a la Comisión que:

a) Prolongue el mandato sobre la mujer y la vivienda y le solicite que presente a la Comisión su próximo informe en 2003, en el que incluya:
   I) Investigación sobre "las medidas de acción positiva", en el contexto del derecho a la vivienda, para grupos específicos de mujeres y mujeres a título individual, y sobre la repercusión que las leyes y políticas de planificación y vivienda discriminatorias tiene sobre grupos marginados de mujeres;
   II) Disposiciones modelo que protejan el derecho de la mujer a la vivienda en leyes relativas a la vivienda y la violencia doméstica;
   III) Una recopilación de prácticas óptimas que expongan distintas estrategias para la materialización del derecho a la vivienda de la mujer;

IV) Un análisis y una lista de prácticas óptimas que demuestre que las prácticas culturales relacionadas con el derecho a la vivienda y a la tierra de la mujer no tienen por qué entrar en conflicto con los principios y normas de derechos humanos;

b) Realización de nuevas consultas regionales;

c) Autorización para organizar un seminario de expertos en el que debatir y formular recomendaciones sobre los usos actuales de las prácticas y normas consuetudinarias y el papel de la tradición al aplicar las leyes relativas al derecho de la mujer a la vivienda y a la tierra, así como para examinar el estudio y colaborar en la formulación de sus recomendaciones;

d) Reformulación del mandato, para que incluya la interrelación entre el derecho de la mujer a una vivienda adecuada y su derecho a la tierra, a la propiedad y a la herencia.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos
E/CN.4/Sub.2/2005/36

Cuestiones concretas de Derechos Humanos Prácticas Tradicionales que afectan a la Salud de las Mujeres y Niñas

Noveno y ultimo Informe de la Relatora Especial, Sra. Halima Embarek Warzazi, de conformidad con la resolución 2004/23 de la Comisión de Derechos Humanos
11 de julio de 2005

Resumen

El presente es el noveno informe de la Relatora Especial sobre las prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y las niñas y se presenta de conformidad con la resolución 2004/23 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en virtud del mandato establecido en la resolución 1996/19. Tras nueve años de ejercicio de dicho mandato y más de 20 años de movilización y compromiso en la lucha contra las prácticas tradicionales nocivas, la Relatora Especial decidió que el presente informe será el último que presentará a la Subcomisión sobre esta cuestión. Estima que, puesto que dichas prácticas se han señalado y reconocido como formas de violencia contra la mujer, existen otros mecanismos que permiten continuar dando seguimiento a esa situación. Este informe pretende ser un informe de síntesis. A pesar de no ser exhaustivo, procura trazar el origen de determinadas prácticas, al igual que las actividades llevadas a cabo en el seno de la Subcomisión. En el informe se señalan las principales prácticas que, en opinión de la Relatora Especial, necesitan una atención constante de la comunidad internacional, a saber, la mutilación genital femenina, la preferencia por el hijo varón y sus diversas consecuencias, como la concesión a éste de ventajas en el plano de la nutrición; el infanticidio de las niñas y la selección prenatal; las prácticas nocivas asociadas al matrimonio como el matrimonio forzado, el matrimonio precoz, los delitos y la violencia en relación con la dote y el estatuto inferior de la esposa, las prácticas tradicionales relativas al parto, y los delitos cometidos en nombre del honor o de carácter pasional. La Relatora Especial procura hacer balance de la cuestión y presentar un panorama de la situación en relación con estas prácticas. Concluye su informe con

una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados, relativas a la lucha contra las prácticas mencionadas y las formas de violencia contra la mujer en general, así como a los órganos de las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

Introducción

1. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en su resolución 2003/28, decidió renovar el mandato de la Relatora Especial sobre las prácticas tradicionales nocivas que afectan a la salud de las mujeres y las niñas para permitirle terminar su tarea, según la figura establecida en la resolución 1996/19 y, al mismo tiempo, vigilar las actividades realizadas recientemente a todos los niveles, incluso a nivel de la Asamblea General.

En su resolución 2004/23, la Subcomisión pidió a la Relatora Especial que le presentara un informe en su 57º período de sesiones. Este noveno informe se presenta en cumplimiento de las resoluciones mencionadas.

2. Tras nueve años de ejercer su mandato y más de 20 años de luchar activamente contra las prácticas tradicionales nocivas, la Relatora Especial estima que ha llegado el momento de delegar la responsabilidad en un mecanismo de la Comisión de Derechos Humanos. De acuerdo con el documento final del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI", que define los delitos y las formas de violencia que se ejercen contra la mujer y engloba la cuestión más amplia de las prácticas tradicionales nocivas, la Relatora Especial considera conveniente que el mecanismo que se ocupa de examinar la violencia contra la mujer estudie a fondo las formas de violencia que se definen como prácticas tradicionales. Por consiguiente, sería lógico que la elección recayera en la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, considerando que ya se ocupa de determinadas prácticas tradicionales nocivas señaladas por la Relatora Especial de la Subcomisión.

3. La Relatora Especial decidió que el presente informe fuera una síntesis de la información que se le dio a conocer en los últimos años, por lo que no creyó que debía enviar solicitudes de información a los Estados. Su decisión también fue motivada por el hecho de que los Estados reciben un pedido similar para el informe que el Secretario General presenta a la Asamblea General sobre la violencia contra la mujer y porque en los últimos años observó una reducción de las respuestas presentadas. A este respecto, la Relatora Especial desea expresar su agradecimiento a

todos los Estados, las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), los particulares y otras personas o instituciones que le han proporcionado información en el marco de su mandato. Sin embargo, desea recordar su frustración frente al número desigual de respuestas recibidas cada año y al silencio con que se respondió a sus llamamientos en relación con un sin número de prácticas tradicionales que habrían podido tratarse de manera adecuada, a fin de sensibilizar a los gobiernos en cuyo territorio las prácticas tienen lugar. Un ejemplo de ello son los crímenes cometidos en nombre del honor. A pesar de que en los últimos tres años el número de respuesta ha sido bajo, nota cierto progreso en relación con la lucha contra determinadas prácticas, en particular la mutilación genital femenina. No obstante, no se puede cantar victoria en la medida en que, en todo el mundo, sigue habiendo mujeres y niñas sometidas a esas prácticas de otra época.

4. Sobre la base de informes anteriores, el presente informe intenta reubicar en la historia los orígenes de determinadas prácticas tradicionales y presentar una relación sucinta de las medidas adoptadas en las Naciones Unidas para hacer frente a este desafío, antes de presentar una relación exhaustiva de las diferentes prácticas tradicionales nocivas. Finalmente, la Relatora Especial definirá las prioridades en la lucha contra todas esas prácticas para los próximos años.

I. Contexto Histórico

A. Orígenes de determinadas Prácticas Tradicionales

5. Los pueblos se distinguen entre ellos no solamente por la nacionalidad, la religión, la civilización y el idioma, sino también por su mentalidad, que se forja por los usos y costumbres y los valores espirituales y sociales, y que es la expresión profunda del modo de vida de todo un pueblo, de un pueblo entre otros o de un grupo de personas dentro de un pueblo.

6. Uno de los ámbitos que suscita la mayor incomprensión, desprecio e intransigencia y que la mayor parte del tiempo acarrea incompatibilidades y tensiones en las relaciones entre pueblos es el de la cultura, la religión, las costumbres y las tradiciones.

7. La modernidad y la industrialización han llevado al mundo occidental a superar muchas tradiciones y, por consiguiente, cambiar su modo de vida, mientras que en los países del tercer mundo, factores como la pobreza y la ignorancia, el yugo de las

creencias, el respeto a las estructuras familiares y las restricciones sociales y –uno que no hay que olvidar– el colonialismo, han contribuido a mantener vivas tradiciones a veces milenarias y a perpetuar prácticas que algunas sociedades tradicionales mantienen con convicción y fidelidad, porque siempre han formado parte de su vida cotidiana.

8. De todas las costumbres y tradiciones antiguas, la circuncisión femenina se presenta como una de las prácticas cuyo misterioso origen histórico y contexto no se han dilucidado claramente.

9. Grandes historiadores como Herodoto nos dicen que en el siglo V antes de J.C. existía la circuncisión entre los fenicios, los hititas y los etíopes. Otros investigadores nos hacen saber que el rito de la circuncisión era practicado por las etnias paganas de las zonas tropicales de África y las Filipinas, por los incas en México, por ciertas etnias de la Alta Amazonía y, en Australia, por las mujeres arunta. En el siglo pasado, algunos médicos europeos, sin ninguna base científica válida, recurrían incluso a la circuncisión para tratar determinados trastornos mentales en las mujeres. Es decir, que esta práctica se ejerció por numerosos pueblos y sociedades a través de las edades y los continentes.

10. Asimismo, cuando se estudian las prácticas tradicionales y, en particular, la mutilación genital femenina, conviene señalar en primer lugar que tales prácticas ponen de manifiesto todo un conjunto de creencias, valores y comportamientos culturales y sociales que rigen la vida de las sociedades en cuestión.

B. Evolución del Examen de la cuestión de las Prácticas Tradicionales en las Naciones Unidas

11. La circuncisión femenina, que persiste hasta hoy, principalmente en África, fue un tema tabú que pocas personas se aventuraban a evocar, ya fuesen los responsables o las elites del continente. En el plano internacional, toda práctica vinculada a la cultura y sujeta a creencias de alto contenido emocional no podía ser objeto de un estudio o una recomendación positiva.

12. En 1952, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examinó por primera vez esta cuestión, en relación con la condición de la mujer en los territorios en fideicomiso y los territorios no autónomos, sin resultado, y con razón. No olvidemos

que en la época del colonialismo las poblaciones rechazaban toda intervención extranjera, en la que veían una agresión deliberada contra su cultura y sus valores tradicionales. La revolución en Kenya contra los colonizadores ingleses se justificó en parte, según Jomo Kenyatta, por la tentativa de éstos de obligar al pueblo a abandonar la escisión femenina.

13. Incluso la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la que el Consejo Económico y Social pidió en 1958 que estudiara el problema, no atendió a esa petición, con el pretexto de que las operaciones rituales en cuestión eran el resultado de consideraciones sociales y culturales cuyo estudio no competía a la OMS.

14. En los primeros años de la independencia, algunas mujeres africanas intentaron hacer comprender los peligros de la escisión, pero no era el momento oportuno para plantear una cuestión tan controvertida, que provocaba la violenta reacción del público. No obstante, a partir de 1970 diversas asociaciones femeninas y ONG, particularmente Terre des Hommes, se interesaron seriamente en el problema. Asimismo, en 1981, con ocasión del examen del informe del Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud, una ONG planteó la cuestión de la circuncisión femenina.

15. La Relatora Especial en esa época se opuso así firmemente a que la Subcomisión examinara el tema: en efecto, estimaba que el debate sobre esa cuestión no se había enfocado bien porque contenía elementos agresivos para con una determinada religión y una comunidad con exclusión de cualquier otro dato o factor objetivo.

16. En 1982, siempre en la Subcomisión, el tema fue reintroducido, aunque esta vez con el rigor y la objetividad que se imponían. En consecuencia, la Subcomisión aprobó su resolución 1982/15, de 7 de septiembre de 1982, en la que pidió a dos expertos designados entre los miembros de la Subcomisión que realizaran y presentaran un estudio sobre todos los aspectos del problema y la mejor forma de remediarlo.

17. En 1983, a pedido de la Subcomisión y a pesar de la falta de entusiasmo de los países africanos, donde la práctica es corriente, la Comisión decidió que se creara un grupo que tuviese por mandato realizar un estudio sobre todos los aspectos del problema, puesto que ese grupo estaría integrado por dos expertos de la Subcomisión y por representantes de la UNESCO, la OMS y el UNICEF. Este grupo celebró su primer período de sesiones en Ginebra en marzo de 1985. Aunque ya no era miembro de la Subcomisión, la Sra. Halima Warzazi fue designada, en el marco de una decisión

excepcional, para representar a la Subcomisión junto con el experto indio, que le propuso que presidiera el Grupo de Trabajo. Es de señalar que numerosas ONG participaron con entusiasmo en los trabajos del Grupo.

18. En su primer período de sesiones, el Grupo de Trabajo realizó un intercambio general de puntos de vista sobre las prácticas tradicionales que afectaban a la salud de la mujer y del niño. Después, cuando llegó el momento de seleccionar las prácticas perjudiciales que estudiaría el Grupo, los representantes de la OMS y el UNICEF formularon objeciones con respeto al grado de prioridad que había que asignar a la circuncisión femenina.

19. Sus razones eran comprensibles, pero puesto que las ONG y la Subcomisión se habían esforzado tanto para que esa cuestión figurara entre las preocupaciones internacionales, había que encontrar la manera de soslayar el problema que se planteaba. Así pues, se propuso al Grupo que elaborara una lista de las prácticas tradicionales más perniciosas para las mujeres y los niños y estableciera un orden de prioridad en función de determinados criterios, a saber:

a) La extensión del fenómeno, la tasa de mortalidad, la tasa de morbilidad;
b) La posibilidad de modificar esa práctica;
c) El grado de toma de conciencia en la comunidad internacional y, además, la documentación disponible.

20. La lista presentada al Grupo por el representante de la OMS encargado de elaborar la comprendía: la escisión femenina, las otras formas de mutilación (el tatuaje facial mediante incisiones), la alimentación forzada de las mujeres, el matrimonio precoz, los diversos tabúes en materia de nutrición y las prácticas tradicionales relativas al nacimiento. También se mencionaron el problema de la dote en determinadas regiones del mundo, los crímenes de honor y las consecuencias de la preferencia por los hijos varones.

21. Sobre la base de los criterios establecidos y el efecto directo de dichas prácticas en la salud y el adelanto de la mujer, todos los miembros del Grupo decidieron estudiar en primer lugar la descisión. De este modo, el objetivo que se habían fijado las ONG, la Subcomisión y algunos expertos del Grupo de Trabajo se alcanzó plenamente, ya que el Grupo dedicó todo el tiempo necesario al estudio de la escisión, estudio que se basó en informaciones fiables y útiles para examinar todos los temas que el Grupo se había propuesto a fin de cubrir todos los aspectos del problema.

22. Habida cuenta de la reacción suscitada en la Comisión de Derechos Humanos, había que demostrar con claridad los daños que producía la escisión en la salud de las niñas y las mujeres, evitando emitir un juicio que pudiese ser ofensivo. Antes que decir claramente que la escisión constituía una violación de los derechos humanos según los criterios definidos en los instrumentos internacionales era más prudente que el estudio llevara a los lectores, y en particular a los interesados más de cerca, a tomar conciencia de la gravedad del problema.

El informe decía que a la luz de esos principios, todos los países que habían ratificado esos instrumentos internacionales se enfrentan con la incompatibilidad que existe entre las obligaciones que han contraído como Estados Partes en esos instrumentos y el mantenimiento de determinadas prácticas tradicionales, especialmente desde que se demostró que tales prácticas eran perjudiciales para la salud física y mental de la mujer y del niño.

23. El informe fue presentado en 1986 y, en marzo de 1988, la Comisión pidió a la Subcomisión que nombrara un Relator Especial y que siguiera de cerca la cuestión, cosa que hizo mediante los diversos informes que le fueron presentados a partir de 1989. A propuesta de la Subcomisión, en 1990 la Comisión aprobó la organización de dos seminarios sobre la cuestión de las prácticas nocivas para la mujer y el niño.

24. El objetivo del seminario, que en 1991 congregó en Burkina Faso a unos 15 expertos del continente africano, era evaluar las repercusiones en los derechos humanos de prácticas como la circuncisión femenina, la preferencia por los hijos varones y las prácticas relacionadas con el embarazo y el parto.

25. En medio de un debate muy animado, se habló de la rigidez de las tradiciones, el contexto sociocultural que las perpetúa, los factores económicos subyacentes, el factor religioso, que favorece a los hombres en detrimento de las mujeres, el sistema de herencia, las disparidades entre los sexos, especialmente en materia de educación, el papel de la mujer en la perpetuación de tradiciones que son desfavorables o nefastas para ella, y la ignorancia y la pobreza que afectan de manera particular a las mujeres.

26. Por otra parte, habiendo tomado nota con pesar de la ausencia de la Organización de la Unidad Africana en el seminario, los participantes pidieron a la organización regional que se interesara en ese problema. El seminario debía permitir señalar las líneas generales de la labor a desarrollar a nivel de la Subcomisión. Además, abría el

camino a los participantes en el segundo seminario, que tuvo lugar tres años después en Sri Lanka.

27. Ese segundo seminario tuvo por objeto debatir los mismos problemas tratados en la reunión de Burkina Faso y, en particular, las prácticas nocivas que afectan a las mujeres del continente asiático, como el matrimonio y la dote y sus consecuencias socioeconómicas para las jóvenes, la situación social de las mujeres divorciadas y la violencia, incluidas la mutilación y la inmolación.

28. En el marco del primer tema del programa del seminario, se comentaron ampliamente las consecuencias de la preferencia por los hijos varones, que es un fenómeno casi mundial, el infanticidio de niñas, los abortos selectivos, el papel de la mujer en la persistencia del favoritismo de que se benefician los varones y las razones socioeconómicas y religiosas en que se origina esta preferencia.

29. Se analizaron las prácticas nocivas relacionadas con el embarazo y el parto, así como el matrimonio precoz, pero la atención de los participantes se centró particularmente en la violencia contra la mujer y los medios de eliminarla. Se reconoció que la violencia es un fenómeno universal, pero que sus manifestaciones difieren. Se analizaron detenidamente los problemas de la violencia familiar y social, la violación, la falta de control de su fecundidad por la mujer, el incesto, la prostitución, las mujeres maltratadas, quemadas, casadas contra su voluntad y el silencio que rodea esas violaciones masivas y continuas.

30. Al igual que en Burkina Faso, los participantes hablaron de la necesidad de que los gobiernos demostraran su compromiso con la garantía de la educación de la mujer, de su acceso al poder económico y político, de la movilización de todas las buenas voluntades y de la búsqueda de medios para proteger a las mujeres y las niñas. Al final de los debates y a la luz de los resultados de los dos seminarios se elaboró un proyecto de programa de acción relativo a la circuncisión femenina, la preferencia por los hijos varones, el matrimonio y las prácticas conexas, y la violencia. Dicho programa de acción fue aprobado por la Subcomisión en agosto de 1994.

31. En ese mismo año, mediante su resolución 1994/30, la Subcomisión pidió que se prorrogara el mandato de la Relatora Especial por otros dos años a fin de que pudiera efectuar un estudio a fondo, entre otras cosas, para evaluar las diferencias y similitudes entre las prácticas tradicionales que afectaban a la salud de las mujeres y los

niños en muchas partes del mundo, teniendo en cuenta, entre otros documentos y datos pertinentes, las conclusiones y recomendaciones de los dos seminarios regionales y los efectos de la aplicación del Plan de Acción. Desde entonces, la Relatora Especial se ha encargado de difundir, con la mayor amplitud posible, el plan de acción que se había preparado a la luz de las deliberaciones de los seminarios regionales y ha procurado obtener información de los Estados sobre las medidas adoptadas para ejecutar el plan.

32. Ha habido altibajos en las respuestas a los pedidos de información anuales, que fueron numerosas en los primeros años y tendieron a reducirse a lo largo del mandato de la Relatora Especial. Si bien desea aprovechar la ocasión para expresar su agradecimiento a todos los que han respondido a los pedidos de información, sigue lamentando la falta de regularidad en las aportaciones, al igual que el silencio de determinados países cuyas contribuciones habrían sido preciosas para evaluar mejor la situación.

33. Desde su informe preliminar de 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/6), la Relatora Especial ha procurado arrojan luz sobre el carácter y la descripción de las prácticas señaladas en el informe del Grupo de Trabajo y planteadas por los seminarios regionales mencionados. La Relatora Especial desearía recordar las principales prácticas que siguen exigiendo una constante vigilancia de la comunidad internacional y realizar un estudio de la situación una vez transcurridos casi dos decenios de lucha.

II. Estado de la cuestión en relación con las Prácticas que exigen una Constante Vigilancia de la Comunidad Internacional

34. En las conclusiones de los dos seminarios regionales se ha hecho hincapié en el hecho de que la mayor diferencia entre las prácticas tradicionales de África y Asia residía en sus formas de expresión o en el propio tipo de práctica. En efecto, mientras el programa del seminario regional de África incluía un debate pormenorizado sobre la mutilación genital femenina, la preferencia por los hijos varones y las prácticas tradicionales relativas al parto, el del seminario regional de Asia daba prioridad a la preferencia de los hijos varones y las prácticas tradicionales relativas al matrimonio. En vista de la amplitud de los fenómenos, la Relatora Especial centró su atención en particular en la mutilación genital femenina. Sin embargo, ha recordado constantemente la necesidad de luchar contra toda otra práctica nociva, como los crímenes cometidos en nombre del honor, la preferencia por los hijos varones

y sus consecuencias, a saber las preferencias en materia de nutrición, educación, matrimonio, etc.; el infanticidio de niñas; las prácticas tradicionales en relación con el matrimonio, como los matrimonios forzados o precoces, la violencia, incluso la muerte vinculada a la dote; y los embarazos precoces o las prácticas tradicionales ligadas al nacimiento. Esta última forma de práctica tradicional también influye en la falta de acceso a los servicios de salud y atención básica.

A. Mutilación Genital Femenina

35. Para comenzar, la Relatora Especial desearía expresar sus temores ante la tentativa de diluir los términos "mutilación genital femenina", utilizando expresiones como "circuncisión femenina", "escisión", "cirugía u operación genital femenina", "modificación genital femenina", "alteración genital femenina" y, más recientemente, "ablación genital femeninos". Esta deriva semántica se justifica aduciendo el respeto por las culturas. Aunque la Relatora Especial es particularmente consciente de la necesidad de no estigmatizar a determinadas culturas o grupos –en este sentido, se permite señalar a la atención todos los informes que ha presentado en el marco de su mandato y todas las iniciativas que ha emprendido sobre estas cuestiones desde hace más de 20 años– no por ello sigue estando menos convencida de que conviene utilizar el término "mutilación genital femenina", que permite establecer claramente la violación de los derechos de la persona y el hecho de que se trata de una forma de violencia contra la mujer. Únicamente esta terminología permite reflejar toda la gravedad y amplitud de los daños provocados por estas prácticas y captar el elemento de violencia y de agresión contra la integridad física que caracteriza a las mutilaciones. Sin embargo, la Relatora Especial desea subrayar que la práctica de las mutilaciones no puede interpretarse, de manera alguna, como una voluntad de perjudicar a las niñas afectadas, ni por parte de sus padres ni de la familia ni de la comunidad. Se trata únicamente de la reproducción de una práctica ancestral profundamente enraizada en la vida de los grupos en cuestión.

36. La Relatora Especial lamenta que algunas instituciones especializadas de las Naciones Unidas y de los países donantes parezcan adoptar esa nueva terminología que, en su opinión, banaliza el carácter de la mutilación genital femenina y el sufrimiento de quienes la sufren. Lamenta también que los cambios se realicen sin una verdadera consulta y vuelvan a cuestionar el consenso al que han llegado las mujeres africanas que decidieron tener la valentía suficiente de utilizar el término "mutilación" ante sus comunidades.

37. Al respecto, la Relatora Especial apoya los esfuerzos que realiza el Comité Interafricano sobre las Prácticas Tradicionales que Afectan a la Salud de las Mujeres y las Niñas a fin de apoyar la utilización de la terminología "mutilación genital femenina", aceptada e impuesta con grandes dificultades. En efecto, la cuestión se examina detalladamente en el informe de la sexta conferencia regional y asamblea general del Comité Interafricano, celebrada del 4 al 7 de abril de 2005 en Bamako.

Todas las representantes y todos los representantes nacionales del Comité y los participantes en la lucha cotidiana contra esas prácticas sobre el terreno se expresaron contra la deriva semántica. El término "mutilación" es fruto de un consenso al que se llegó en África y se utilizó en ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y sobre todo en el reciente Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de las mujeres en África (Maputo, julio de 2003).

1. Las Formas de Mutilación

38. La mutilación genital femenina, que consiste en la ablación de una parte o la totalidad de los órganos genitales femeninos, se practica sobre todo en el continente africano.

39. La práctica está extendida en 26 países africanos, pero las formas de mutilación genital varían mucho a través del continente. La infibulación, la forma más extrema de mutilación sexual y la más perjudicial para la salud de las niñas y las mujeres, a corto y largo plazo, se practica sobre todo en Djibouti, Somalia y el Sudán, determinadas partes de Egipto y Etiopía, mientras que la escisión total, que consiste en la ablación del clítoris y los labios menores, y la escisión parcial, o clitoridectomía, representan aproximadamente el 85% de las mutilaciones practicadas en África occidental, central y oriental. La mutilación genital femenina se practica también en determinados países de Asia, como Indonesia, Malasia y el Yemen. En Asia, contrariamente a lo que ocurre en África, algunas comunidades siguen un rito puramente simbólico que consiste en colocar un cuchillo sobre el clítoris de la mujer, sin proceder a la mutilación, o en marcar levemente el clítoris con un junco. La mutilación genital femenina se practica por una serie de razones de índole psicosexual, sociológica, higiénica y estética, religiosa u otras: psicosexuales: para atenuar el deseo sexual en la mujer, preservar la castidad y la virginidad antes del matrimonio y la fidelidad durante el matrimonio, y aumentar el placer sexual del hombre; sociológicas: por respeto a las tradiciones culturales, para la iniciación de las niñas a la condición

de mujeres adultas, la integración social y la conservación de la cohesión social; higiénicas y estéticas: en algunas sociedades, se considera que los órganos genitales externos de la niña y la mujer son sucios y feos, por lo que se los elimina, con fines higiénicos y estéticos; religiosas: la mutilación genital femenina o la escisión se practican en cierto número de comunidades donde se cree, erróneamente, que lo exigen determinadas religiones; otras: la creencia equivocada de que permite aumentar la fecundidad de la mujer y las posibilidades de supervivencia del hijo.

40. También se perciben diferencias en la edad media de las niñas afectadas. En el África occidental, donde la mutilación genital se considera un "rito de paso", en que la niña abandona la niñez para asumir la condición de mujer adulta, se practica a los 14 ó 15 años, en el momento de la pubertad. El acto suele ir acompañado de rituales complejos a este caso. En el África oriental, la mutilación genital se practica tradicionalmente para mitigar el deseo sexual y preservar la virginidad y, a menudo, se somete a esta práctica a niñas de 7 u 8 años. Según la OMS, la edad media baja de manera general, lo que parecería indicar que la mutilación genital femenina es cada vez menos un rito de iniciación a la edad adulta. Además, parecería que las diferencias de edad según las regiones estarían vinculadas a la existencia o no de una legislación que prohíbe la práctica.

41. La práctica afecta cada vez más a las comunidades de inmigrantes de Europa, Australia, el Canadá y los Estados Unidos de América. Al respecto, la Relatora Especial considera necesario, si no urgente, la celebración de un seminario regional –al igual que los seminarios africano y asiático celebrados en 1991 y 1994– en Europa, Australia, el Canadá y los Estados Unidos. Mientras en el continente africano se observan progresos en la lucha contra la mutilación genital femenina, según prueban los informes presentados por la Relatora Especial, se somete a esta práctica a niñas en los países de acogida o, a menudo, en su país de origen durante las vacaciones. Tras haber quedado momentáneamente desarmados ante este fenómeno relativamente nuevo para ellos, los países interesados respondieron con mayor o menor rapidez mediante diversas medidas, con éxito desigual.

42. Al respecto, algunos testimonios alarmantes puestos en conocimiento de la Relatora Especial exigen medidas enérgicas y rápidas. Efectivamente, parecería que, paradójicamente, el éxito obtenido en la lucha contra la mutilación genital femenina en numerosos países de origen y en los países de acogida, gracias a la legislación en materia penal y a las campañas de educación, información y sensibilización de los

diferentes actores, en particular las niñas, ha tenido determinados efectos negativos. Con miras a evitar las protestas y el rechazo cada vez más corrientes de las niñas afectadas, algunos padres deciden practicar la escisión en sus hijas a los tres días de vida. Esta tendencia tiene consecuencias desastrosas para la salud y la vida de estas lactantes, que difícilmente sobreviven al dolor de la intervención, que se practica sin anestesia.

43. La Relatora Especial observa igualmente con inquietud que, según un estudio llevado a cabo en enero de 2005 en el Yemen, ha aumentado la práctica de la mutilación genital femenina. El Gobierno habría adoptado medidas enérgicas, en especial a nivel del cuerpo médico. Sin embargo, da la impresión de que la mutilación se practica sobre todo clandestinamente.

2. La Lucha contra la Mutilación Genital Femenina

44. Más de 20 años de trabajo intenso y dedicación de parte de los diferentes protagonistas han surtido efectos tangibles en la lucha contra las prácticas nocivas, más particularmente la mutilación genital femenina. Las realizaciones son el resultado de la promoción para influir en la política a todos los niveles y mediante la investigación. Otras dependen de la participación de la juventud, la reorientación socioeconómica de las mujeres que practican la mutilación, la participación de los líderes de opinión y los dirigentes religiosos en las campañas de lucha contra la mutilación genital femenina, la coordinación de los principales protagonistas y el fortalecimiento de las actividades y las campañas sobre el terreno (a nivel local). Gracias a la promoción, en África se adoptó un instrumento de protección de las mujeres y las niñas por parte de los Estados miembros de la Unión Africana (el Protocolo adicional de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de las mujeres en África) y se promulgó legislación contra la mutilación genital femenina en más de 16 países africanos y en países occidentales afectados por el fenómeno. La movilización internacional logró que se aprobaran directivas y resoluciones sobre la mutilación genital femenina en el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea y también que el Comité Interafricano adoptara el 6 de febrero como el Día internacional para la tolerancia nula frente a las mutilaciones genitales femeninas y aprobara el programa de acción común para eliminar las mutilaciones genitales femeninas antes de 2010.

A) Medidas Legislativas

45. En su séptimo informe a la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/2003/30), la Relatora Especial evaluó la legislación y los programas nacionales basándose en la información incluida en sus informes anteriores, en los informes del Secretario General sobre la misma cuestión y otras fuentes. En el informe se pone de manifiesto que la forma de luchar contra las prácticas tradicionales nocivas es muy diferente según las regiones del mundo y las prácticas contra las que se lucha. Esas prácticas son principalmente, en las legislaciones y programas, las mutilaciones genitales femeninas y, en general, la violencia contra la mujer. Los crímenes de honor son también una práctica que se trata con frecuencia.

46. Si bien es patente que los países occidentales (Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Australia) combaten principalmente la mutilación genital femenina, parecen destacarse dos tendencias principales. Por una parte, los países escandinavos y los anglófonos legislan específicamente sobre el tema, promulgando leyes penales o insertando nuevos artículos en sus códigos penales. La mayoría de esas legislaciones recogen el principio de extraterritorialidad y permiten por consiguiente enjuiciar a los autores de delitos cometidos en el extranjero. Los otros países europeos utilizan su derecho penal vigente para tipificar como delito las mutilaciones genitales femeninas y otras prácticas tradicionales nocivas.

47. Es interesante observar que el Canadá, el Reino Unido y Nueva Zelandia han sometido su ley a una excepción. En efecto, a pesar de que los tres países castigan la práctica de la escisión, la infibulación y la mutilación, ya sea de los labios mayores, los labios menores o el clítoris, si realiza la operación alguien autorizado a practicar la medicina y la operación se fundamenta en la salud de la persona, el acto no se castiga. El Canadá puntualiza que es la salud física de la persona la que debe tenerse en cuenta; Nueva Zelandia y el Reino Unido incluyen también la salud mental.

48. Los países africanos centran principalmente su lucha en la práctica de la mutilación genital femenina. En la actualidad, la mayoría de los países afectados promulgan leyes que tienen repercusiones penales o enmiendan artículos de sus códigos penales, a fin de tipificar la mutilación genital de forma directa. En esas leyes se define la ablación de diversas maneras. Algunos países prefieren detallar las prácticas de mutilaciones genitales femeninas tipificadas, mientras que otros se inclinan por una definición más general y castigan la violencia que conlleva una mutilación genital.

49. Algunos países, paralelamente a sus esfuerzos legislativos, han elaborado programas basados principalmente en la sensibilización, la educación y la información. Sin embargo, muy pocos países africanos combaten una forma de tradición nociva distinta de la mutilación genital femenina, aunque Ghana ha modificado su Código Penal a fin de sancionar la esclavitud consuetudinaria o ritual en todas sus formas, en particular la práctica del trokosi, en virtud de la cual las familias ofrecen jóvenes vírgenes a los sacerdotes a modo de reparación por los delitos cometidos por algunos de sus miembros.

50. Los países de América Latina luchan con carácter general contra las prácticas tradicionales nocivas, sin prestar una atención particular a las mutilaciones genitales femeninas. Lo mismo ocurre en los países de Asia, aunque algunos combaten alguna práctica de forma muy precisa. Por ejemplo, Nepal ha promulgado una ley que prohíbe la práctica del deuki, consistente en dedicar una hija a un dios y hacer de ella una prostituta del templo. Por su parte, los países árabes y de África septentrional no tienen directrices comunes en la lucha contra las prácticas nocivas, sino que cada país parece legislar en materia de prácticas tradicionales nocivas y luchar contra esas prácticas a su manera.

B) Campañas Nacionales de Sensibilización y Programas de Lucha contra la Mutilación Genital Femenina

51. La mayoría de los países escandinavos, al igual que algunos países anglófonos, refuerzan las medidas nacionales que han adoptado mediante una contribución económica, por conducto de sus organismos nacionales de desarrollo, a los programas de acción de los países en desarrollo afectados por el fenómeno de la mutilación genital femenina.

52. A nivel nacional, el Canadá, que en 1994 había establecido un grupo interministerial federal sobre la mutilación genital femenina, llevó a cabo cierto número de actividades para comprender mejor y resolver los problemas vinculados a esa práctica. En 2000, el grupo publicó un documento titulado *"La mutilation des organes génitaux et les soins de santé. Situation actuelle et cadre juridique: Recommandations visant à améliorer les soins aux femmes mutilées"*. Los responsables canadienses se han comprometido a seguir sensibilizando a la población con respecto a esta práctica y movilizar a los grupos de mujeres, mientras alientan a todas las ONG comprometidas en la lucha contra la mutilación genital femenina mediante una colaboración dinámica.

53. La mayoría de los países afectados particularmente por el fenómeno han establecido programas de sensibilización, información y lucha contra la mutilación genital femenina.

Es interesante observar que los países que a veces son reticentes a la idea de promulgar una ley aceptan de mejor grado la elaboración de programas locales. En sus informes anteriores, la Relatora Especial presentó todos los programas internacionales, nacionales y locales que han sido puestos en su conocimiento.

3. Medidas adoptadas a Nivel Regional e Internacional

54. Siempre en el marco de la acción de las instancias europeas contra las prácticas nocivas y las mutilaciones genitales femeninas, la Relatora Especial ha recibido un complemento de información sobre el proyecto DAPHNÉ, iniciado en 1998 (que ya mencionó en su informe E/CN.4/Sub.2/2000/17, párrs. 30 a 34). Ese proyecto, cofinanciado por la Comisión Europea e instituciones neerlandesas, tuvo por objeto principal publicar un estudio preparado por el Centro Internacional de la Salud Reproductiva de Gante (Bélgica) sobre la cuestión de las mutilaciones genitales femeninas en Europa. En seguimiento de ese proyecto, tres organizaciones –African Women's Organization, con sede en Austria, la Organización para los Refugiados de los Países Bajos (VON) y Swedish National Association for Ending FGM (RISK)– recibieron fondos de la Unión Europea para un proyecto de dos años orientado a preparar un conjunto de ayudas docentes sobre las mutilaciones genitales femeninas y elaborar un programa de formación para capacitadores de países miembros de la Unión Europea. Esas tres organizaciones decidieron formar un comité de apoyo que las ayudara a realizar el proyecto. Como mencionó en su informe a la Subcomisión en su 55º período de sesiones, la Relatora Especial había aceptado la invitación de formar parte de ese comité, compuesto por ella misma y por la Sra. Barbara Prammer, miembro del Parlamento austríaco y embajadora de buena voluntad del Comité Interafricano ante la Unión Europea, el Sr. Ndioro Niage, Director de la Organización Internacional para las Migraciones, la Sra. Khadidiatou Diallo, del Groupe des femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles (GAMS), de Bélgica, y la Sra. Berhane Ras-Work, Presidenta del Comité Interafricano. Sin embargo, lamenta no haber recibido información reciente sobre la ejecución del proyecto, que le parecía particularmente interesante. Habría deseado poder informar a la Subcomisión sobre los progresos realizados en la materia, si los hubiera.

55. La adopción, en 2003, del Protocolo adicional de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África, en cuyo

artículo 5 se tratan las cuestiones relativas a la mutilación genital femenina y las prácticas tradicionales nocivas, es una señal muy alentadora de la voluntad que existe en África de luchar contra esas prácticas. No obstante, la Relatora Especial lamenta que no se dé suficiente difusión al instrumento y deplora la falta de voluntad política de determinados países para ratificarlo. El 7 de marzo de 2005, 37 de los 57 países firmaron el Protocolo y sólo 10 lo han ratificado. La Relatora Especial aprovecha esta ocasión para lanzar un llamamiento en favor de la ratificación del Protocolo.

56. Más allá del párrafo 3 del artículo 24 del Convenio sobre los Derechos del Niño, que pide a los Estados Partes que adopten las medidas apropiadas para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños, y del artículo 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, relativo a la lucha contra los prejuicios y las tradiciones nocivas, el Programa de Acción de Viena aprobado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos insistió en la importancia de erradicar posibles conflictos entre los derechos fundamentales de la mujer y los efectos nocivos de ciertas prácticas tradicionales (A/CONF.157/23, párr. 38). Igualmente, un año después de la Conferencia de Viena de 1994, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo pidió que se adoptaran medidas para la eliminación de los matrimonios entre menores y de las mutilaciones genitales femeninas (A/CONF.171/13/Rev.1, párr. 5 apartado 5). Por último, la Declaración de Beijing reforzó la condena de ciertas prácticas tradicionales, habituales o modernas que violaran los derechos de la mujer (A/CONF.177/20/Rev.1, párr. 224).

57. La Relatora Especial desearía recordar la excelente iniciativa adoptada en 1999 por el Gobierno de los Países Bajos con miras a sensibilizar a la opinión pública internacional sobre los efectos perjudiciales de las prácticas tradicionales, en particular la mutilación genital femenina. Luego de un trabajo de sensibilización de las delegaciones ante la Tercera Comisión de la Asamblea General llevado a cabo por la Relatora Especial y la delegación de los Países Bajos, pudo adoptarse una resolución elaborada por 79 autores, entre ellos numerosos países africanos y asiáticos. Se trata de una cifra récord en los anales de la Asamblea General. La resolución 52/99, titulada "Prácticas tradicionales o consuetudinarias que afectan a la salud de la mujer y la niña" fue aprobada sin que se sometiera a votación. En su parte dispositiva, la Asamblea General subrayó, entre otras cosas:

a) la necesidad de mejorar la situación de la mujer en la sociedad y darle más independencia económica;
b) que deben adoptarse medidas legislativas u otras a nivel nacional que prohíban las prácticas tradicionales perjudiciales;
c) que los gobiernos tienen la responsabilidad de sensibilizar a todos los sectores de la sociedad en las graves consecuencias de esas prácticas, mediante la educación y la información.

58. En 2003, en su resolución 58/185, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentase, en su sexagésimo período de sesiones, en 2004, un informe que llevara como anexo un estudio a fondo de todas las formas y manifestaciones de la violencia contra la mujer. Sin embargo, la Relatora Especial lamenta que la Asamblea no haya asignado recursos complementarios para el estudio. A pesar de los pedidos de contribuciones efectuados por la Secretaría (División para el Adelanto de la Mujer) con miras a garantizar, al menos y para comenzar, la puesta en marcha de la etapa preparatoria del estudio, únicamente los Países Bajos y Francia anunciaron su voluntad de aportar fondos para la realización del estudio. A fecha de hoy, se ha elaborado un calendario de actividades y se ha determinado qué asociados proporcionarán información, redactándose también un proyecto preliminar que se ha presentado a la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer. Sin embargo, parecería que el calendario debería revisarse y corregirse para tener en cuenta la falta de recursos, sobre todo de personal.

59. En el marco de la adopción, por el Comité Interafricano y otras entidades de África, del 6 de febrero como el Día internacional para la tolerancia nula frente a las mutilaciones genitales femeninas, y de su programa de acción cuyo objetivo es eliminar definitivamente, para 2010, las mutilaciones genitales femeninas en África y en el mundo, la Relatora Especial desea recordar los 11 objetivos señalados en el programa común:

1) determinar la amplitud y la naturaleza de las mutilaciones genitales femeninas, por medio de investigaciones operacionales con miras a una intervención expresa;
2) preparar folletos de información, educación y comunicación adecuados para la lucha contra las mutilaciones;
3) realizar campañas de formación e información adaptadas a los grupos afectados;
4) organizar programas especiales para los dirigentes religiosos;

5) lograr la participación activa de los jóvenes en el proceso de erradicación de las mutilaciones;
6) organizar programas de formación para los profesionales de la información y de los medios de comunicación;
7) preparar proyectos de reorientación de profesionales de la salud;
8) señalar alternativas viables para las mujeres que practican la ablación;
9) realizar campañas de sensibilización entre los encargados de adoptar decisiones y facilitar la identificación y aprobación de leyes contra las mutilaciones;
10) reforzar la colaboración entre los departamentos gubernamentales competentes, la Organización Mundial de la Salud, los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros organismos a fin de adoptar un enfoque integrado para eliminar las mutilaciones;
11) ayudar y aconsejar a las víctimas de las mutilaciones genitales femeninas.

60. La Relatora Especial recuerda igualmente que, para cada uno de los 11 objetivos mencionados, el programa común señala una serie de actividades, así como los grupos de población a quienes se dirigen las actividades. Así, para las campañas de información y de formación, la movilización de los medios de comunicación tradicionales y modernos, y la formación de las mujeres que practican la ablación en la gestión de microproyectos forman parte de las actividades previstas destinadas a los dirigentes religiosos los jóvenes, las mujeres que practican la ablación, los profesionales de los medios de comunicación, los encargados de adoptar decisiones y los miembros de las diferentes comunidades. Igualmente, el programa común debe ejecutarse y seguirse por un gran número de actores, en particular el sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, las organizaciones regionales, muy especialmente la Unión Africana, la Unión Interparlamentaria, los organismos nacionales de ayuda al desarrollo, las escuelas y universidades y las asociaciones religiosas, entre otras.

61. Con ocasión de la aprobación del programa de acción y en el marco de la realización de la evaluación anual de los progresos logrados en su ejecución, la Relatora Especial, que apoyaba y sigue apoyando la iniciativa, se había propuesto hacerse eco de los progresos alcanzados y de los obstáculos que hubiera que superar. Desea que la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer mencione, en sus informes, las conclusiones de las evaluaciones anuales llevadas a cabo por quienes trabajan sobre el terreno.

62. Al respecto, se ha puesto en conocimiento de la Relatora Especial información sobre la ejecución del plan de acción común. Está impresionada por la cantidad y la

calidad de las actividades llevadas a cabo y, sobre todo, por la voluntad manifestada por el Comité Interafricano y sus comités nacionales de abordar con un enfoque crítico sus iniciativas asegurándose de la repercusión y eficacia de cada una de ellas.

63. En el marco de la celebración del segundo Día internacional para la tolerancia nula frente a las mutilaciones genitales femeninas, se organizaron numerosas ceremonias y actividades. En las ceremonias que tuvieron lugar a nivel local e internacional, se presentaron ante altos responsables políticos de algunos países africanos, y ante dirigentes religiosos y políticos, mujeres que habían practicado la escisión, jóvenes y periodistas.

64. En el curso del presente año, en Benin, Burkina Faso, el Camerún, Etiopía, Kenya, Liberia, Mauritania, el Níger, Nigeria y la República Unida de Tanzania se llevaron a cabo acciones de promoción. Los comités nacionales del Comité Interafricano realizaron campañas de sensibilización e información a nivel local. El número de jóvenes que participan cada vez más en la lucha contra las mutilaciones genitales femeninas es fuente de esperanza para el porvenir. Los dirigentes del mañana están claramente comprometidos en esta lucha.

B. Preferencia por los Hijos Varones y Prácticas Conexas

65. La preferencia por los hijos varones se abordó en detalle en las dos reuniones regionales (celebradas en Burkina Faso, en 1991, y Sri Lanka en 1994) y es un elemento común a los continentes africano y asiático. El Grupo de Trabajo sobre las Prácticas Tradicionales que Afectan la Salud de la Mujer y del Niño, creado en 1985, que presentó su informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 42º período de sesiones en 1986, define la preferencia por los hijos varones como la preferencia de los padres por los niños que, con frecuencia, se manifiesta en forma de abandono, privación o tratamiento discriminatorio de las niñas en detrimento de su salud mental y física (E/CN.4/1986/42, párr. 143). En general se reconoce que la preferencia por los hijos varones existe en la mayoría de los países de África y Asia, probablemente en mayor medida en este último continente, como fenómeno transcultural cuya intensidad y expresión varían de un país a otro.

66. En varios estudios, se estableció que históricamente el fenómeno era provocado por la existencia de sistemas patriarcales. Además, los participantes en ambos seminarios estimaron que las consideraciones económicas, como el papel tradicional del

hombre en la agricultura y como propietario de bienes inmuebles, provocaba este tipo de discriminación contra la mujer. Por contra, se reconoció que en África la religión o una interpretación errónea de ésta podía ser también una de las causas de esta práctica, por ejemplo, porque la mujer no estaba autorizada a cumplir determinadas funciones o celebrar determinadas ceremonias religiosas. Es interesante señalar que se estableció claramente que en Asia la práctica no se basaba en la religión. Se puso el ejemplo del budismo, que promovía la existencia de sociedades igualitarias basadas en políticas sociales no discriminatorias que preveían la gratuidad de la alimentación, la educación y la atención a la salud.

67. La preferencia por los varones a menudo significa concederles prioridad alimentaria en perjuicio de las niñas. Las consecuencias físicas y psicológicas para las niñas suelen ser desastrosas, sobre todo sabiendo que se casan muy jóvenes y quedan embarazadas demasiado pronto. Las tasas de mortalidad y de morbilidad maternas siguen siendo altas en los países más afectados por el fenómeno.

68. El hecho de que se prefiera engendrar varones puede incluso derivar en comportamientos criminales que empujan a los padres a deshacerse de una hija recién nacida. Mediante las técnicas modernas para asegurarse de que nacerá un varón los padres pueden conocer el sexo del niño antes de que nazca y hacer una selección prenatal. La Relatora Especial lamenta el uso espurio que se hace de estas técnicas modernas, que debían suponer una mejora de las condiciones de vida de todos, sobre todo de las mujeres, y servir para reducir los riesgos durante el embarazo y el parto.

C. Prácticas Nocivas Asociadas al Matrimonio

69. Estas prácticas van del matrimonio forzado al matrimonio precoz (a menudo forzado), pasando por los delitos y agresiones en relación con la dote y el estatuto inferior de la esposa y todas las formas de explotación, sexual o de otro tipo, en el marco del matrimonio.

70. La cuestión del llamado matrimonio tradicional y las prácticas conexas se examinó mucho más extensamente en el seminario regional asiático. Se recalcó que en la región asiática tanto el matrimonio como la maternidad eran imperativos. En general se exigía que las mujeres se casasen jóvenes y se las sometía con frecuencia a pruebas de control de la virginidad. El matrimonio precoz y la consiguiente maternidad precoz afectaban a la salud, la nutrición, la educación y las oportunidades de empleo de

la mujer, y disminuían su esperanza de vida. Por ello, las tasas de mortalidad maternoinfantil eran sumamente elevadas en la región, y el Asia meridional registraba la más alta tasa de mortalidad materna, que era de 650 muertes por cada 100.000 nacimientos.

71. En el seminario se señaló que el matrimonio y la procreación se veían afectados porfactores religiosos, sociales y económicos, como la desigualdad en el acceso a la educación y la formación. En cambio, se mencionó la necesidad de garantizar la seguridad económica de las hijas como una de las principales razones por las que se toleraban esas prácticas.

72. Según se ha indicado en la región africana la preferencia por los hijos varones también generalizada en el continente, solía dar lugar a matrimonios precoces. Si bien en África las prácticas matrimoniales tradicionales nocivas no eran tan frecuentes como en Asia, en algunos países, especialmente en el África oriental y en Nigeria, el fenómeno del VIH/SIDA ha tenido por consecuencia un aumento del número de matrimonios de niñas muy jóvenes, muy buscadas por su virginidad, garantía de su buen estado de salud.

73. La Relatora Especial tuvo noticia de que en ciertas regiones de Etiopía el rapto de chicas formaba parte al parecer de una práctica cultural según la cual un hombre que desea casarse con una joven organiza el secuestro y la viola para obligar a sus padres a aceptar el matrimonio. Según el Código Penal vigente hasta julio de 2004, no se consideraba culpable al autor de este delito si se casaba con la víctima. No obstante, tras largos años de negociación, el Parlamento de Etiopía enmendó el Código Penal para establecer penas más severas por la violación de una joven, hubiera o no posterior matrimonio. La Relatora Especial espera que se hayan adoptado medidas concretas para poner en práctica la reforma.

74. Se reconoce que existen prácticas relacionadas con el matrimonio y el embarazo precoces que afectan al bienestar de las mujeres, en particular en el Asia meridional, como la de exigir una dote para compensar la condición inferior de la mujer. Como la dote no está regulada, ello tiene por consecuencia a menudo el recurso a hechos consumados por parte de la familia del marido, en algunos casos, muy graves, pudiendo llegar hasta el asesinato, en ocasiones en forma de inmolación por el fuego. Cabe señalar asimismo, que cuanto más joven es la novia más elevada es la dote, lo que incita a las familias a casarla a una edad precoz. Otra diferencia en

las prácticas relacionadas con el matrimonio es que en Asia las novias jóvenes suelen estar bajo el control de la suegra, lo que a lugar a enfrentamientos, por no decir malos tratos y actos de opresión por parte de la familia política, mientras que, en África la joven novia está más expuesta a ser maltratada por el esposo y sus familiares. Las consecuencias para la mujer son las mismas.

D. Las prácticas tradicionales de alumbramiento

75. Se ha constatado que las prácticas tradicionales de alumbramiento nocivas para la maternidad están extendidas por todo el continente africano. Cabe achacarlas no sólo a los usos y las costumbres sino también a la dificultad de obtener la atención de salud, a la ignorancia y la falta de información sobre el parto. Los partos atendidos por matronas tradicionales y la absoluta falta de higiene y de precauciones a menudo ponen en peligro la salud de las mujeres y de los recién nacidos. Además, en algunos países africanos, como Ghana, los tabúes alimenticios impuestos a las embarazadas las debilitan, lo que ocasiona complicaciones en el parto. En Asia, también se reconoció que el parto asistido por matronas tradicionales carentes de formación era una práctica generalizada. Sin embargo, se reconoció que ciertas prácticas tradicionales eran beneficiosas para la madre y el niño, como el "hogar de una sola pieza".

76. Por ejemplo, el responsable del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) en el Sudán declaró al parecer en marzo de 2005 que ese país tenía la tasa de mortalidad de embarazadas más alta del mundo. En efecto, cada año mueren 509 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos. Esta cifra llega incluso a 2.248 en una de las regiones del país debido a la falta de comadronas, la mutilación genital femenina o los matrimonios y embarazos precoces.

E. Los Delitos por Cuestiones de Honor o Pasionales

77. Los llamados delitos de honor suelen ser delitos cometidos por un hombre de la familia carnal o política de una mujer, o de su comunidad, para reparar lo que la familia o el grupo en cuestión consideran una ofensa, un adulterio, un comportamiento contrario a la moral o las buenas costumbres o un comportamiento reprensible a los ojos del grupo. Se trata de un tipo de justicia individual particularmente arbitraria en la que los hombres (a veces algunas mujeres) de una familia, un clan, un grupo o un pueblo son juez y parte y se encargan incluso de aplicar la pena. Ciertos tribunales tratan estos delitos con indulgencia admitiendo que sus motivos

constituyen circunstancias atenuantes y, por lo tanto, aplican una justicia de doble rasero, una para las mujeres y otra para los hombres.

78. La Relatora Especial toma nota con interés de que la primera resolución adoptada poriniciativa de los Países Bajos en la Asamblea General en relación con las prácticas tradicionales pasó a ser una resolución mucho más general que engloba las diferentes formas de violencia contra la mujer (57/181, 59/167). Si bien la Relatora Especial reconoce que las prácticas que debe examinar con arreglo a su mandato son manifestaciones de la violencia contra la mujer, no es menos cierto que dichas prácticas difieren bastante entre sí y requieren medidas e intervenciones distintas. Por este motivo pide que se mantenga la vigilancia y se eviten las mezcolanzas demasiado fáciles. Sin embargo se alegra de que se haya dedicado una resolución independiente a los llamados delitos de honor (57/179, 59/165).

79. Asimismo, satisface a la Relatora observar que esta cuestión se trata en una sección específica del informe del Secretario General a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones (A/59/281, 20 de agosto de 2004). En efecto, el informe incluye datos facilitados por 23 Estados miembros sobre las medidas adoptadas para luchar contra estos delitos. De las respuestas facilitadas se deduce que, si bien la mayoría de los países indican que no existen los delitos de honor, muchos precisan que no se hace distinción entre los delitos de honor y las demás formas de violencia contra la mujer. Así pues, todo delito es castigado con arreglo a las disposiciones pertinentes del Código Penal. Cabe observar que ciertos países se indignaron por el hecho de que los llamados delitos de honor sean considerados separadamente en la resolución de la Asamblea General y en el informe del Secretario General, prescindiendo de las demás formas de violencia contra la mujer. La mayoría de los países que facilitaron información al Secretario General se refieren a numerosas medidas y programas destinados a combatir los delitos de que son víctimas las mujeres. Los países que consideran que este fenómeno está más presente en las comunidades de inmigrantes enmarcan su acción en el contexto de las políticas de integración. Algunos países, incluso, han formado a sus funcionarios para que entiendan mejor la cuestión del "honor" en este contexto.

80. Algunos países occidentales han puesto en marcha programas y campañas de sensibilización contra los delitos de honor. Los que no han promulgado leyes para combatir ese tipo de delitos declaran que el delito de honor está castigado a tenor de los artículos vigentes de su Código Penal. Cabe señalar que el Reino Unido es uno de los pocos países de este grupo que abordó el problema de los matrimonios forzados.

81. A nivel internacional, el Gobierno de los Países Bajos sigue desempeñando un papel activo. De hecho, presentó a la Asamblea General la resolución 57/179 "Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer", mientras que Suecia organizó reuniones de expertos internacionales en 2003 y 2004 sobre los delitos de honor. También se preparó un plan de lucha contra la violencia relacionada con el honor.

III. Conclusiones y Recomendaciones

A. Conclusiones

82. La Relatora Especial situó, hace años, el debate acerca de las prácticas tradicionales nocivas en el contexto de la condición jurídica y social de la mujer. Por consiguiente, se congratula de la evolución reciente que parece abordar las prácticas nocivas como una forma de violencia contra la mujer legitimada socialmente. Cada vez resulta más claro que la mutilación genital femenina, los delitos de honor, los matrimonios forzados y demás prácticas sólo se erradicarán cuando se considere a las mujeres miembros de pleno derecho de la vida social, económica, cultural y política de sus comunidades. Las distintas políticas y medidas para erradicar las prácticas nocivas deben tender necesariamente a reforzar la condición social de la mujer, desde su más tierna edad.

83. En el marco de este último informe, la Relatora Especial quiere agradecer al Comité Interafricano su indefectible apoyo a la causa de la lucha contra las prácticas tradicionales nocivas y a su mandato.

84. Gracias al trabajo y la dedicación de los distintos actores a nivel nacional, regional e internacional se han logrado avances en la lucha contra las prácticas tradicionales. No obstante, cabe señalar que estos progresos son desiguales, en función de las prácticas y de las regiones. Aunque se pueden constatar avances en la lucha contra la mutilación genital femenina que a menudo se reemplaza por otros ritos, en ciertos países, principalmente los occidentales, se observa un aumento de dichas prácticas. Otra tendencia especialmente alarmante es la disminución de la edad de las niñas a las que se practica la escisión: a algunas antes de cumplir 1 año, a veces tan sólo con pocos días. La lucha contra estas prácticas plantea un doble desafío: explicar que, aunque los autores no tengan voluntad de dañar, es una violación de los derechos humanos, y modificar una práctica tradicional sin atentar contra la cultura.

85. Va en aumento el número de niñas y muchachas obligadas a casarse con hombres elegidos por la familia, incluso en los países occidentales. Cada vez es más frecuente que se obligue a mujeres de la segunda generación de emigrantes a casarse contra su voluntad. En ese caso, las ceremonias suelen organizarse en el país de origen. La comunidad internacional debe dedicar particular atención a este problema. La Relatora Especial observa con interés que los argumentos que suelen utilizarse para justificar estas uniones se asemejan a los que se empleaban para justificar la mutilación genital femenina, es decir, el honor de la familia y la salvaguardia de los valores familiares y comunitarios.

86. Asimismo, la cuestión de los delitos de honor o pasionales requiere la constante atención de la comunidad internacional. Se trata de la forma más extrema de violencia contra la mujer y sus autores gozan a menudo de la más absoluta impunidad.

87. Los Estados han seguido reforzando su legislación en relación con los distintos aspectos de la violencia contra la mujer; del mismo modo, los planes de acción nacionales siguen siendo instrumentos importantes de acción global para combatir la violencia contra la mujer.

B. Recomendaciones

88. Habría que mantener todas las acciones desplegadas para denunciar todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas como violaciones de sus derechos fundamentales y una forma de discriminación por razones de sexo.

89. Los Estados deberían acelerar la elaboración de marcos legislativos que tipifiquen como delito todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluidas las prácticas tradicionales nocivas, y prever penas adaptadas a la gravedad de los hechos. No obstante, estas medidas deberían ir acompañadas de campañas nacionales de información y de sensibilización.

90. Asimismo, sería conveniente comprobar y analizar la eficacia y las repercusiones de las medidas adoptadas y determinar el modo en que la legislación, las políticas y los programas contribuyen a alcanzar los objetivos fijados.

91. Habría que poner fin a las desviaciones semánticas y seguir utilizando la terminología relativa a la “mutilación genital femenina”.

92. Los Estados miembros de la Unión Africana deberían fortalecer su compromiso de lucha contra las prácticas tradicionales nocivas ratificando, en cuanto sea posible, el Protocolo Adicional de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer en África.

93. Todos los estudios y exámenes de la cuestión de las prácticas tradicionales nocivas deberían hacerse respetando la cultura y las poblaciones interesadas. Se trata de evitar los estereotipos y la estigmatización fácil de ciertas comunidades o grupos.

94. La Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer debería seguir examinando, en el marco de su mandato, el problema de las prácticas tradicionales nocivas. Sería conveniente que dedicara una sección específica de su informe a estas cuestiones. El Relator Especial debería trabajar en estrecha colaboración con el Comité Interafricano que cuenta con una experiencia única en esta esfera, y prestarle apoyo en sus actividades.

95. Se debería prestar más atención al informe del Secretario General sobre la violencia contra la mujer y facilitarse más recursos financieros y humanos para su preparación. Sería conveniente que el estudio preste especial atención a la cuestión de las prácticas tradicionales nocivas.

96. Se alienta al Experto independiente encargado de dirigir un estudio sobre la violencia contra los niños a que incorpore a su tarea la cuestión de las prácticas tradicionales nocivas y que las trate como una forma de violencia contra los niños.

97. Asimismo, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias debería seguir ocupándose de la cuestión de los delitos de honor.

98. Es importante que los órganos de aplicación de los tratados de derechos humanos, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño, sigan examinando las cuestiones relativas a las prácticas tradicionales nocivas.

99. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer podría considerar la posibilidad de incluir en su programa un tema sobre las prácticas tradicionales nocivas, que abarcaría la mutilación genital femenina, los delitos de honor, los delitos relacionados con el matrimonio y la dote, las consecuencias de la preferencia por los hijos varones y otros temas conexos.

100. El UNICEF, la OMS y el FNUAP deberían intensificar el seguimiento de su declaración conjunta contra la mutilación genital femenina y poner en marcha medidas conjuntas sobre el terreno.

Apartado V

Recomendaciones y Observaciones Generales de los Comités del Sistema Universal

Recomendaciones Generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Recomendación General Nº 1

Presentación de informes por los Estados Partes
Quinto período de sesiones (1986)

Los informes iniciales presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención deberán abarcar la situación existente hasta la fecha de presentación. En lo sucesivo, se presentarán informes por lo menos cada cuatro años después de la fecha en que debía presentarse el primer informe y los informes deberán incluir los obstáculos encontrados para aplicar plenamente la Convención y las medidas adoptadas para vencerlos.

Recomendación General Nº 2

Presentación de informes por los Estados Partes
Sexto período de sesiones (1987)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Teniendo en cuenta que el Comité había tropezado con dificultades debido a que algunos informes iniciales de los Estados Partes, presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención, no reflejaban adecuadamente la información disponible en el respectivo Estado Parte deconformidad con las Orientaciones,

Recomienda:

a) Que los Estados Partes, al preparar informes con arreglo al artículo 18 de la Convención, sigan las Orientaciones Generales aprobadas en agosto de 1983 (CEDAW/C/7) en cuanto a la forma, el contenido y las fechas de los informes;

b) Que los Estados Partes sigan la Recomendación general aprobada en 1986 en los siguientes términos:

"Los informes iniciales presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención deberán abarcar la situación existente hasta la fecha de presentación. En lo sucesivo, se presentarán informes por lo menos cada cuatro años después de la fecha en que debía presentarse el primer informe y los informes deberán

incluir los obstáculos encontrados para aplicar plenamente la Convención y las medidas adoptadas para vencerlos."

c) Que la información adicional que complemente el informe de un Estado Parte se envíe a la Secretaría por lo menos tres meses antes del período de sesiones en que se ha de examinar el informe.

Recomendación General Nº 3

Campañas de educación y divulgación
Sexto período de sesiones (1987)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Considerando que desde 1983 ha examinado 34 informes de los Estados Partes,

Considerando además que, a pesar de que han provenido de Estados con diferentes niveles de desarrollo, los informes contienen aspectos que revelan en distinto grado la existencia de ideas preconcebidas acerca de la mujer, a causa de factores socioculturales que perpetúan la discriminación fundada en el sexo e impiden la aplicación del artículo 5 de la Convención,

Insta a todos los Estados Partes a adoptar de manera efectiva programas de educación y divulgación que contribuyan a eliminar los prejuicios y prácticas corrientes que obstaculizan la plena aplicación del principio de igualdad social de la mujer.

Recomendación General Nº 4

Reservas
Sexto período de sesiones (1987)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Habiendo examinado en sus períodos de sesiones los informes de los Estados Partes,

Expresando su preocupación con respecto al considerable número de reservas que parecían incompatibles con el objeto y la finalidad de la Convención,

Acoge con beneplácito la decisión de los Estados Partes de examinar las reservas en su próximo período de sesiones que se celebrará en Nueva York en 1988 y, con este fin, sugiere que todos los Estados Partes interesados vuelvan a examinarlas con miras a retirarlas.

Recomendación General Nº 5

Medidas especiales temporales
Séptimo período de sesiones (1988)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Tomando nota de que los informes, las observaciones introductorias y las respuestas de los Estados Partes revelan que, si bien se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sigue existiendo la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendentes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer,

Recordando el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención,

Recomienda que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

Recomendación General Nº 6

Mecanismo nacional efectivo y publicidad
Séptimo período de sesiones (1988)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Habiendo examinado los informes de los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Tomando nota de la resolución 42/60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 30 de noviembre de 1987,

Recomienda a los Estados Partes:

1. Que establezcan o refuercen mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos, a un nivel gubernamental elevado y con recursos, compromisos y autoridad suficientes para:

a) Asesorar acerca de las repercusiones que tendrán sobre la mujer todas las políticas gubernamentales;
b) Supervisar la situación general de la mujer;
c) Ayudar a formular nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación;

2. Que tomen medidas apropiadas para que se difundan en el idioma de los Estados interesados la Convención, los informes de los Estados Partes en virtud del artículo 18 y los informes del Comité;

3. Que soliciten ayuda al Secretario General y al Departamento de Información Pública para que se traduzcan la Convención y los informes del Comité;

4. Que incluyan en sus informes iniciales y periódicos las medidas adoptadas con respecto a esta recomendación.

Recomendación General Nº 7

Recursos
Séptimo período de sesiones (1988)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Tomando nota de las resoluciones 40/39 y 41/108 de la Asamblea General y, en particular, del párrafo 14 de la resolución 42/60, en el cual se invita al Comité y a los Estados Partes a que estudien la cuestión de la celebración de futuras reuniones del Comité en Viena,

Teniendo presente la resolución 42/105 de la Asamblea General y, en particular, su párrafo 11, en el cual se pide al Secretario General que mejore la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría con respecto a la aplicación de los tratados de derechos humanos y a la prestación de servicios a los órganos creados en virtud de tratados,

Recomienda a los Estados Partes:

1. Que sigan apoyando propuestas tendientes a reforzar la coordinación entre el Centro de Derechos Humanos de Ginebra y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de Viena con respecto a la prestación de servicios al Comité;

2. Que apoyen las propuestas de que el Comité se reúna en Nueva York y Viena;

3. Que tomen todas las medidas necesarias y apropiadas para asegurar que el Comité disponga de recursos y servicios adecuados, que le presten asistencia en el desempeño de las funciones conferidas por la Convención y, en particular, que se disponga de

personal a jornada completa para ayudarlo a preparar sus períodos de sesiones y mientras se celebran;

4. Que garanticen que se someterán oportunamente a la Secretaría los informes y materiales complementarios para que se traduzcan a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a tiempo para ser distribuidos y para que los examine el Comité.

Recomendación General Nº 8

Aplicación del artículo 8 de la Convención
Séptimo período de sesiones (1988)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Habiendo examinado los informes de los Estados Partes sometidos de conformidad con el artículo 18 de la Convención,

Recomienda a los Estados Partes que adopten otras medidas directas de conformidad con el artículo 4 de la Convención a fin de conseguir la plena aplicación del artículo 8 de la Convención y garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

Recomendación General Nº 9

Estadísticas relativas a la condición de la mujer
Octavo período de sesiones (1989)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Considerando que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados Partes en la Convención,

Habiendo observado que muchos de los Estados Partes que someten sus informes al Comité para que los examine no proporcionan estadísticas,

Recomienda a los Estados Partes que hagan todo lo posible para asegurar que sus servicios estadísticos nacionales encargados de planificar los censos nacionales y otras encuestas sociales y económicas formulen cuestionarios de manera que los datos puedan desglosarse por sexo, en lo que se refiere a números absolutos y a

porcentajes, para que los usuarios puedan obtener fácilmente información sobre la situación de la mujer en el sector concreto en que estén interesados.

Recomendación General Nº 10

Décimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
Octavo período de sesiones (1989)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Considerando que el 18 de diciembre de 1989 es el décimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Considerando además que en estos diez años se ha puesto de manifiesto que la Convención es uno de los instrumentos más eficaces que las Naciones Unidas han aprobado para fomentar la igualdad entre los sexos en las sociedades de sus Estados Miembros,

Recordando la Recomendación general Nº 6 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre el mecanismo nacional efectivo y publicidad,

Recomienda que, con ocasión del décimo aniversario de la aprobación de la Convención, los Estados Partes estudien la posibilidad de:

1. Llevar a cabo programas, incluso conferencias y seminarios, para dar publicidad a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los principales idiomas y facilitar información sobre la Convención en sus respectivos países;

2. Invitar a las organizaciones femeninas de sus países a que cooperen en las campañas de publicidad relacionadas con la Convención y su aplicación y alienten a las ONG en los planos nacional, regional o internacional a dar publicidad a la Convención y a su aplicación;

3. Fomentar la adopción de medidas para asegurar la plena aplicación de los principios de la Convención, en particular de su artículo 8, que se refiere a la participación de la mujer en todos los aspectos de las actividades de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas;

4. Pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que conmemore el décimo aniversario de la aprobación de la Convención publicando y divulgando, con la cooperación de los organismos especializados, materiales impresos y de otra índole relativos a la Convención y a su aplicación en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, preparando documentales televisivos sobre la Convención y poniendo a disposición de la División para el Adelanto de la Mujer del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena los recursos necesarios para hacer un análisis de la información facilitada por los Estados Partes para actualizar y publicar el informe del Comité, que se publicó por primera vez con motivo de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, celebrada en Nairobi en 1985 (A/CONF.116/13).

Recomendación General Nº 11

Servicios de asesoramiento técnico sobre las obligaciones en materia de presentación de informes
Octavo período de sesiones (1989)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Teniendo presente que, al 3 de marzo de 1989, 96 Estados habían ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Teniendo en cuenta que hasta esa fecha se habían recibido 60 informes iniciales y 19 segundos informes periódicos,

Observando que 36 informes iniciales y 36 segundos informes periódicos tenían que haberse presentado el 3 de marzo de 1989 a más tardar, pero no se habían recibido todavía,

Tomando nota con reconocimiento de que la resolución 43/115 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su párrafo 9, pide al Secretario General que organice, dentro de los límites de los recursos existentes y teniendo en cuenta las prioridades del programa de servicios de asesoramiento, nuevos cursos de capacitación para los países que experimenten las más serias dificultades en el cumplimiento de sus obligaciones de presentar informes con arreglo a instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos,

Recomienda que los Estados Partes alienten y apoyen los proyectos de servicios de asesoramiento técnico y que cooperen en ellos, hasta en seminarios de capacitación, para ayudar a los Estados Partes que lo soliciten a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 18 de la Convención.

Recomendación General Nº 12

La violencia contra la mujer
Octavo período de sesiones (1989)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Considerando que los artículos 2, 5, 11, 12 y 16 de la Convención obligan a los Estados Partes a proteger a la mujer contra cualquier tipo de violencia que se produzca en la familia, en el trabajo o en cualquier otro ámbito de la vida social,

Teniendo en cuenta la resolución 1988/27 del Consejo Económico y Social,

Recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos al Comité información relativa a:

1. La legislación vigente para protegerla de la frecuencia de cualquier tipo de violencia en la vida cotidiana (la violencia sexual, malos tratos en el ámbito familiar, acoso sexual en el lugar de trabajo, etc.);

2. Otras medidas adoptadas para erradicar esa violencia;

3. Los servicios de apoyo a las mujeres que sufren agresiones o malos tratos;

4. Datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujer y sobre las mujeres víctimas de la violencia.

Recomendación General Nº 13

Igual remuneración por trabajo de igual valor
Octavo período de sesiones (1989)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Recordando el Convenio Nº 100 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, que una gran mayoría de los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer ha ratificado,

Recordando también que desde 1983 ha examinado 51 informes iniciales y 5 segundos informes periódicos de los Estados Partes,

Considerando que, si bien los informes de los Estados Partes indican que el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor ha sido aceptado en la legislación de muchos
países, aún es necesario realizar actividades para que se aplique, a fin de superar la segregación por sexos en el mercado de trabajo,

Recomienda a los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que:

1. Se aliente a los Estados Partes que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Convenio Nº 100 de la OIT, a fin de aplicar plenamente la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;

2. Consideren la posibilidad de estudiar, fomentar y adoptar sistemas de evaluación del trabajo sobre la base de criterios neutrales en cuanto al sexo que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominen las mujeres con los trabajos en que actualmente predominen los hombres, y que incluyan los resultados en sus informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;

3. Apoyen, en lo posible, la creación de mecanismos de aplicación y fomenten los esfuerzos de las partes en los convenios colectivos pertinentes por lograr la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor.

Recomendación General Nº 14

La circuncisión femenina
Noveno período de sesiones (1990)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Preocupado por la continuación de la práctica de la circuncisión femenina y otras prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer,

Observando con satisfacción que algunos países donde existen esas prácticas, así como algunas organizaciones nacionales de mujeres, ONG y organismos especializados como la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, siguen analizando la cuestión y han reconocido en particular que las prácticas tradicionales como la

circuncisión femenina tienen graves consecuencias sanitarias y de otra índole para las mujeres y los niños,

Tomando nota con interés del estudio del Relator Especial sobre las prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los niños, y del estudio del Grupo de Trabajo Especial sobre prácticas tradicionales,

Reconociendo que las propias mujeres están adoptando importantes medidas para individualizar las prácticas que son perjudiciales para la salud y el bienestar de las mujeres y los niños, y para luchar contra esas prácticas,

Convencido de que es necesario que los gobiernos apoyen y alienten las importantes medidas que están adoptando las mujeres y todos los grupos interesados,

Observando con grave preocupación que persisten las presiones culturales, tradicionales y económicas que contribuyen a perpetuar prácticas perjudiciales, como la circuncisión femenina,

Recomienda a los Estados Partes:

a) Que adopten medidas apropiadas y eficaces encaminadas a erradicar la práctica de la circuncisión femenina. Esas medidas podrían incluir lo siguiente:
   i) La recopilación y difusión de datos básicos sobre esas prácticas tradicionales por las universidades, las asociaciones de médicos o de enfermeras, las organizaciones nacionales de mujeres y otros organismos;
   ii) La prestación de apoyo, a nivel nacional y local, a las organizaciones de mujeres que trabajan en favor de la eliminación de la circuncisión femenina y otras prácticas perjudiciales para la mujer;
   iii) El aliento a los políticos, profesionales, dirigentes religiosos y comunitarios en todos los niveles, entre ellos, los medios de difusión y las artes para que contribuyan a modificar el modo de pensar respecto de la erradicación de la circuncisión femenina;
   iv) La organización de programas y seminarios adecuados de enseñanza y de capacitación basados en los resultados de las investigaciones sobre los problemas que produce la circuncisión femenina;
b) Que incluyan en sus políticas nacionales de salud estrategias adecuadas orientadas a erradicar la circuncisión femenina de los programas de atención de la salud pública. Esas estrategias podrían comprender la responsabilidad especial que incumbe al personal sanitario, incluidas las parteras tradicionales, en lo que se refiere a explicar los efectos perjudiciales de la circuncisión femenina;
c) Que soliciten asistencia, información y asesoramiento a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas para apoyar los esfuerzos para eliminar las prácticas tradicionales perjudiciales;

d) Que incluyan en sus informes al Comité, con arreglo a los artículos 10 y 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, información acerca de las medidas adoptadas para eliminar la circuncisión femenina.

Recomendación General Nº 15

Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)
Noveno período de sesiones (1990)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Habiendo examinado la información señalada sobre los posibles efectos de la pandemia mundial del SIDA y de las estrategias de lucha contra este síndrome sobre el ejercicio de los derechos de la mujer,

Teniendo en cuenta los informes y materiales preparados por la Organización Mundial de la Salud y por otras organizaciones, órganos y organismos de las Naciones Unidas en relación con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), en particular, la nota presentada por el Secretario General a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre los efectos del SIDA para el adelanto de la mujer y el Documento Final de la Consulta Internacional sobre el SIDA y los Derechos Humanos celebrada en Ginebra del 26 al 28 de julio de 1989,

Tomando nota de la resolución WHA 41.24 de la Asamblea Mundial de la Salud sobre la necesidad de evitar la discriminación contra las personas infectadas con el VIH y contra los enfermos de SIDA, de 13 de mayo de 1988, de la resolución 1989/11 de la Comisión de Derechos Humanos sobre la no discriminación en la esfera de la salud, de 2 de marzo de 1989, y sobre todo de la Declaración de París sobre la Mujer, el Niño y el SIDA, de 30 de noviembre de 1989,

Tomando nota de que la Organización Mundial de la Salud anunció que el tema del Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, que se celebrará el 1º de diciembre de 1990, será "La mujer y el SIDA",

Recomienda a los Estados Partes:

a) Que intensifiquen las medidas de difusión de información para que el público conozca el riesgo de infección con el VIH y el SIDA, sobre todo para las mujeres y los niños, así como los efectos que acarrean para éstos;
b) Que, en los programas de lucha contra el SIDA, presten especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres y los niños y a los factores que

se relacionan con la función de reproducción de la mujer y su posición subordinada en algunas sociedades, lo que la hace especialmente vulnerable al contagio del VIH;

c) Que aseguren que la mujer participe en la atención primaria de la salud y adopten medidas orientadas a incrementar su papel de proveedoras de cuidados, trabajadoras sanitarias y educadoras en materia de prevención de la infección con el VIH;

d) Que, en los informes que preparen en cumplimiento del artículo 12 de la Convención, incluyan información acerca de los efectos del SIDA para la situación de la mujer y de las medidas adoptadas para atender a las necesidades de mujeres infectadas e impedir la discriminación de las afectadas por el SIDA.

Recomendación General Nº 16

Las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares rurales y urbanas
Décimo período de sesiones (1991)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Teniendo presentes el apartado c) del artículo 2 y los apartados c), d) y e) del artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Recomendación general Nº 9 (octavo período de sesiones, 1989) sobre las estadísticas relativas a la condición de la mujer,

Teniendo en cuenta que en los Estados Partes hay un alto porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración ni seguridad social ni prestaciones sociales en empresas que suelen ser de propiedad de un varón de la familia,

Observando que en general los informes presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer no se refieren al problema de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares,

Afirmando que el trabajo no remunerado constituye una forma de explotación de la mujer que es contraria a la Convención,

Recomienda que los Estados Partes:

a) Incluyan en sus informes al Comité información sobre la situación jurídica y social de las mujeres que trabajan sin remuneración en empresas familiares;

b) Reúnan datos estadísticos relacionados con las mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social ni prestaciones sociales en empresas de propiedad de un familiar, e incluyan esos datos en sus informes al Comité;

c) Tomen las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar.

Recomendación General Nº 17

Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto
Décimo período de sesiones (1991)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Teniendo presente el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Recordando el párrafo 120 de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer,

Afirmando que la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer, el cual contribuye al desarrollo de cada país, ayudarán a poner de manifiesto la función económica que desempeña de hecho la mujer,

Convencido de que dicha medición y cuantificación proporcionan una base para la formulación de otras políticas relacionadas con el adelanto de la mujer,

Tomando nota de las deliberaciones celebradas durante el 21º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas con respecto a la revisión en curso del Sistema de Cuentas Nacionales y a la preparación de estadísticas sobre la mujer,

Recomienda a los Estados Partes que:

a) Alienten y apoyen las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, por ejemplo realizando encuestas sobre el empleo del tiempo como parte de sus programas de encuestas nacionales sobre los hogares y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo relativos al tiempo empleado en actividades en el hogar y en el mercado de trabajo;

b) De conformidad con las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, adopten medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto;

c) Incluyan en sus informes presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención información sobre las investigaciones y los estudios experimentales

realizados para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, así como sobre los progresos logrados en la incorporación de dicho trabajo en las cuentas nacionales.

Recomendación General Nº 18

Las mujeres discapacitadas
Décimo período de sesiones (1991)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Tomando en consideración particularmente el artículo 3 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Habiendo examinado más de 60 informes periódicos de Estados Partes y habiendo advertido que esos informes proporcionan escasa información sobre las mujeres discapacitadas,

Preocupado por la situación de las mujeres discapacitadas, que sufren de una doble discriminación por la situación particular en que viven,

Recordando el párrafo 296 de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, en el que las mujeres discapacitadas se consideran un grupo vulnerable bajo el epígrafe "situaciones de especial interés",

Expresando su apoyo al Programa Mundial de Acción para los Impedidos (1982),

Recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos información sobre las mujeres discapacitadas y sobre las medidas adoptadas para hacer frente a su situación particular, incluidas las medidas especiales para que gocen de igualdad de oportunidades en materia de educación y de empleo, servicios de salud y seguridad social y asegurar que puedan participar en todos los aspectos de la vida social y cultural.

Recomendación General Nº 19

La violencia contra la mujer
11º período de sesiones (1992)

Antecedentes

1. La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

2. En 1989, el Comité recomendó que los Estados incluyeran en sus informes información sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general Nº 12, octavo período de sesiones).

3. En el décimo período de sesiones, celebrado en 1991, se decidió dedicar parte del 11º período de sesiones al debate y estudio del artículo 6 y otros artículos de la Convención relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. El tema se eligió en vista de la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Asamblea General en su resolución 45/155, de 18 de diciembre de 1990.

4. El Comité llegó a la conclusión de que los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra la mujer, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.

5. El Comité sugirió a los Estados Partes que al examinar sus leyes y políticas, y al presentar informes de conformidad con la Convención tuviesen en cuenta las siguientes observaciones del Comité con respecto a la violencia contra la mujer.

Comentario General

6. El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.

7. La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

a) El derecho a la vida;

b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;
d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;
e) El derecho a igualdad ante la ley;
f) El derecho a igualdad en la familia;
g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;
h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

8. La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.

9. No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los apartados e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

Observaciones sobre Disposiciones Concretas de la Convención

Artículos 2 y 3

10. Los artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas, además de obligaciones específicas en virtud de los artículos 5 a 16.

Apartado f) del artículo 2, artículo 5 y apartado c) del artículo 10

11. Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas

que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzosos, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina.

Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien en esta observación se hace hincapié en la violencia real o las amenazas de violencia, sus consecuencias básicas contribuyen a mantener a la mujer subordinada, a su escasa participación en política y a su nivel inferior de educación y capacitación y de oportunidades de empleo.

12. Estas actitudes también contribuyen a la difusión de la pornografía y a la representación y otro tipo de explotación comercial de la mujer como objeto sexual, antes que como persona. Ello, a su vez, contribuye a la violencia contra la mujer.

Artículo 6

13. En el artículo 6 se exige a los Estados Partes que adopten medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer.

14. La pobreza y el desempleo aumentan las oportunidades de trata. Además de las formas establecidas, hay nuevas formas de explotación sexual, como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros. Estas prácticas son incompatibles con la igualdad de derechos y con el respeto a los derechos y la dignidad de las mujeres y las ponen en situaciones especiales de riesgo de sufrir violencia y malos tratos.

15. La pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres, incluso a muchachas, a prostituirse. Las prostitutas son especialmente vulnerables a la violencia porque su condición, que puede ser ilícita, tiende a marginarlas. Necesitan la protección de la ley contra la violación y otras formas de violencia.

16. Las guerras, los conflictos armados y la ocupación de territorios conducen frecuentemente a un aumento de la prostitución, la trata de mujeres y actos de agresión sexual contra la mujer, que requiere la adopción de medidas protectoras y punitivas.

Artículo 11

17. La igualdad en el empleo puede verse seriamente perjudicada cuando se las somete a violencia, por su condición de mujeres, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.

18. El hostigamiento sexual incluye un comportamiento de tono sexual tal como contactos físicos e insinuaciones, observaciones de tipo sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o de hecho. Este tipo de conducta puede ser humillante y puede constituir un problema de salud y de seguridad; es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil.

Artículo 12

19. El artículo 12 requiere que los Estados Partes adopten medidas que garanticen la igualdad en materia de servicios de salud. La violencia contra la mujer pone en peligro su salud y su vida.

20. En algunos Estados existen prácticas perpetuadas por la cultura y la tradición que son perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños. Incluyen restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones y la circuncisión femenina o mutilación genital.

Artículo 14

21. Las mujeres de las zonas rurales corren el riesgo de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales. Las niñas de esas comunidades corren un riesgo especial de actos de violencia y explotación sexual cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad.

Artículo 16 (y artículo 5)

22. La esterilización y el aborto obligatorios influyen adversamente en la salud física y mental de la mujer y violan su derecho a decidir el número y el espaciamiento de sus hijos.

23. La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.

Recomendaciones Concretas

24. A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que:

a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.
c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.
d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.
e) Los Estados Partes especifiquen en los informes que presenten, la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.
f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación Nº 3, 1987).

g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual.
h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.
i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.
j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.
k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.
l) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité sobre la circuncisión femenina (Recomendación Nº 14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud.
m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.
n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.
o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.
p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.
q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.
r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:

i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;
ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;
iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;
iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;
v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.

s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado.

t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:
i) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;
ii) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;
iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.

u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.

v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.

Recomendación General Nº 20

Reservas formuladas en relación con la Convención
11º período de sesiones (1992)

1. El Comité recordó la decisión de la Cuarta Reunión de los Estados Partes sobre las reservas formuladas en relación con la Convención conforme al párrafo 2 del artículo 28, que fue acogida con beneplácito en virtud de la Recomendación general Nº 4 del Comité.

2. El Comité recomendó que, en relación con los preparativos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebrará en 1993, los Estados Partes:

a) Planteen la cuestión de la validez y los efectos jurídicos de las reservas formuladas en relación con reservas respecto de otros tratados de derechos humanos;
b) Vuelvan a examinar esas reservas con vistas a reforzar la aplicación de todos los tratados de derechos humanos;
c) Consideren la posibilidad de introducir un procedimiento para la formulación de reservas en relación con la Convención comparable a los de otros tratados de derechos humanos.

Recomendación General Nº 21

La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares
13º período de sesiones (1994)

1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo) afirma la igualdad de derechos del hombre y la mujer en la sociedad y la familia. La Convención ocupa un lugar importante entre los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.

2. Otras convenciones y declaraciones también dan gran importancia a la familia y a la situación de la mujer en el seno de la familia. Entre ellas se cuentan la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI), anexo), la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (resolución 1040 (XI), anexo), la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad

mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (resolución 1763 A (XVII), anexo) y la subsiguiente recomendación al respecto (resolución 2018 (XX)), y las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer.

3. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer recuerda los derechos inalienables de la mujer que ya están consagrados en las convenciones y declaraciones mencionadas, pero va aún más lejos al reconocer que la cultura y las tradiciones pueden tener importancia en el comportamiento y la mentalidad de los hombres y las mujeres y que cumplen un papel significativo en la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer.

Antecedentes

4. En su resolución 44/82, la Asamblea General ha designado 1994 Año Internacional de la Familia. El Comité desea aprovechar la oportunidad para subrayar la importancia del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer en el seno de la familia como una de las medidas de apoyo y fomento de las celebraciones que tendrán lugar en los distintos países.

5. Habiendo optado por esta forma de celebrar el Año Internacional de la Familia, el Comité desea analizar tres artículos en la Convención que revisten especial importancia para la situación de la mujer en la familia:

Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.

2. Los Estados Partes concederán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Comentario

6. La nacionalidad es esencial para la plena participación en la sociedad. En general, los Estados confieren la nacionalidad a quien nace en el país. La nacionalidad también

puede adquirirse por el hecho de residir en un país o por razones humanitarias, como en el caso de la apatridia. Una mujer que no posea la ciudadanía carece de derecho de voto, no puede ocupar cargos públicos y puede verse privada de prestaciones sociales y del derecho a elegir su residencia. Una mujer adulta debería ser capaz de cambiar su nacionalidad y no debería privársele arbitrariamente de ella como consecuencia del matrimonio o la disolución de éste o del cambio de nacionalidad del marido o del padre.

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán la igualdad de la mujer con el hombre ante la ley.

2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades de ejercerla. En particular, le reconocerán la igualdad de derechos para firmar contratos y administrar bienes y la tratarán en pie de igualdad en todas las etapas de las actuaciones en cortes de justicia y tribunales.

3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.

4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

Comentario

7. Cuando la mujer no puede celebrar un contrato en absoluto, ni pedir créditos, o sólo puede hacerlo con el consentimiento o el aval del marido o un pariente varón, se le niega su autonomía jurídica. Toda restricción de este género le impide poseer bienes como propietaria exclusiva y le imposibilita la administración legal de sus propios negocios o la celebración de cualquier otro tipo de contrato. Las restricciones de esta índole limitan seriamente su capacidad de proveer a sus necesidades o las de sus familiares a cargo.

8. En algunos países, el derecho de la mujer a litigar está limitado por la ley o por su acceso al asesoramiento jurídico y su capacidad de obtener una reparación en

los tribunales. En otros países, se respeta o da menos importancia a las mujeres en calidad de testigos o las pruebas que presenten que a los varones. Tales leyes o costumbres coartan efectivamente el derecho de la mujer a tratar de obtener o conservar una parte igual del patrimonio y menoscaban su posición de miembro independiente, responsable y valioso de la colectividad a que pertenece. Cuando los países limitan la capacidad jurídica de una mujer mediante sus leyes, o permiten que los individuos o las instituciones hagan otro tanto, le están negando su derecho a la igualdad con el hombre y limitan su capacidad de proveer a sus necesidades y las de sus familiares a cargo.

9. El domicilio es un concepto en los países de common law que se refiere al país en que una persona se propone residir y a cuya jurisdicción se someterá. El domicilio originalmente es adquirido por un niño por medio de sus padres, pero en la vida adulta es el país en que reside normalmente una persona y en que se propone vivir permanentemente. Como en el caso de la nacionalidad, el examen de los informes de los Estados Partes demuestra que a una mujer no siempre se le permitirá escoger su propio domicilio conforme a la ley. Una mujer adulta debería poder cambiar a voluntad de domicilio, al igual que de nacionalidad, independientemente de su estado civil. Toda restricción de su derecho a escoger su domicilio en las mismas condiciones que el hombre puede limitar sus posibilidades de recurrir a los tribunales en el país en que vive o impedir que entre a un país o salga libremente de él por cuenta propia.

10. A las mujeres migrantes que viven y trabajan temporalmente en otro país deberían otorgárseles los mismos derechos que a los hombres de reunirse con sus cónyuges, compañeros o hijos.

Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad con el hombre:

a) El derecho para contraer matrimonio;
b) El derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y con su pleno consentimiento;
c) Los derechos y responsabilidades durante el matrimonio y al disolverse éste;

d) Los derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

Los derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a recibir información, una educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

Los derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

Los derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

Los derechos en el matrimonio en materia de bienes, adquisición, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales o el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, de carácter legislativo inclusive, para fijar una edad mínima para el matrimonio y para hacer obligatoria su inscripción oficial.

Comentario

Vida Pública y Privada

11. Históricamente, la actividad humana en las esferas pública y privada se ha considerado de manera diferente y se ha reglamentado en consecuencia. En todas las sociedades, por mucho tiempo se han considerado inferiores las actividades de las mujeres que, tradicionalmente, han desempeñado su papel en la esfera privada o doméstica.

12. Puesto que dichas actividades tienen un valor inestimable para la supervivencia de la sociedad, no puede haber justificación para aplicarles leyes o costumbres diferentes y discriminatorias. Los informes de los Estados Partes ponen de manifiesto que existen todavía países en los que no hay igualdad de jure. Con ello se impide que la mujer goce de igualdad en materia de recursos y en la familia y la sociedad. Incluso cuando existe la igualdad de jure, en todas las sociedades se asignan a la mujer funciones diferentes, que se consideran inferiores. De esta forma, se conculcan los principios de justicia e igualdad que figuran en particular en el artículo 16 y en los artículos 2, 5 y 24 de la Convención.

Diversas Formas de Familia

13. La forma y el concepto de familia varían de un Estado a otro y hasta de una región a otra en un mismo Estado. Cualquiera que sea la forma que adopte y cualesquiera que sean el ordenamiento jurídico, la religión, las costumbres o la tradición en el país, el tratamiento de la mujer en la familia tanto ante la ley como en privado debe conformarse con los principios de igualdad y justicia para todas las personas, como lo exige el artículo 2 de la Convención.

Poligamia

14. En los informes de los Estados Partes también se pone de manifiesto que la poligamia se practica en varios países. La poligamia infringe el derecho de la mujer a la igualdad con el hombre y puede tener consecuencias emocionales y económicas, tan graves para ella, al igual que para sus familiares a cargo, que debe desalentarse y prohibirse. El Comité observa con preocupación que algunos Estados Partes, en cuyas constituciones se garantiza la igualdad de derechos, permiten la poligamia de conformidad con el derecho de la persona o el derecho consuetudinario, lo que infringe los derechos constitucionales de la mujer y viola las disposiciones del apartado a) del artículo 5 de la Convención.

Apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 16

15. Si bien la mayoría de los países informan de que las constituciones y leyes nacionales acatan la Convención, las costumbres, la tradición y la falta de cumplimiento de estas leyes en realidad contravienen la Convención.

16. El derecho a elegir su cónyuge y la libertad de contraer matrimonio son esenciales en la vida de la mujer y para su dignidad e igualdad como ser humano. De un examen de los informes de los Estados Partes se desprende que hay países que permiten que las mujeres contraigan matrimonios obligados en primeras o segundas nupcias, sobre la base de la costumbre, las creencias religiosas o el origen étnico de determinados grupos. En otros países, se permite decidir el matrimonio de la mujer a cambio de pagos o de ventajas y, en otros, la pobreza obliga a algunas mujeres a casarse con extranjeros para tener seguridad económica. A reserva de ciertas restricciones razonables basadas, por ejemplo, en la corta edad de la mujer o en la consanguinidad con su cónyuge, se debe proteger y hacer cumplir conforme a la ley su derecho a decidir si se casa, cuándo y con quién.

Apartado c) del párrafo 1 del artículo 16

17. Un examen de los informes de los Estados Partes revela que el ordenamiento jurídico de muchos países dispone los derechos y las obligaciones de los cónyuges sobre la base de los principios del common law, del derecho religioso o del derecho consuetudinario, en lugar de los principios contenidos en la Convención. Esta diversidad en la normativa y la práctica relativas al matrimonio tiene consecuencias de gran amplitud para la mujer, que invariablemente limitan su derecho a la igualdad de situación y de obligaciones en el matrimonio. Esa limitación suele ser causa de que se considere al esposo como cabeza de familia y como principal encargado de la adopción de decisiones y, por lo tanto, infringe las disposiciones de la Convención.

18. Además, por lo general, no se concede protección legislativa alguna al amancebamiento. La ley debería proteger la igualdad de las mujeres amancebadas en la vida familiar y en la repartición de los ingresos y los bienes. Deberían gozar de igualdad de derechos y obligaciones con los hombres en el cuidado y la crianza de los hijos o familiares a cargo.

Apartados d) y f) del párrafo 1 del artículo 16

19. Según se dispone en el apartado b) del artículo 5, la mayoría de los países reconocen que los progenitores comparten sus obligaciones respecto del cuidado, la protección y el mantenimiento de los hijos. El principio de que "los intereses de los hijos serán la consideración primordial" se ha incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo) y parece tener aceptación universal. En la práctica, sin embargo, algunos países no respetan el principio de igualdad de los padres de familia, especialmente cuando no están casados. Sus hijos no siempre gozan de la misma condición jurídica que los nacidos dentro del matrimonio y, cuando las madres están divorciadas o viven separadas, muchas veces los padres no comparten las obligaciones del cuidado, la protección y el mantenimiento de sus hijos.

20. Los derechos y las obligaciones compartidos enunciados en la Convención deben poder imponerse conforme a la ley y, cuando proceda, mediante las instituciones de la tutela, la curatela, la custodia y la adopción. Los Estados Partes deberían velar por que conforme a sus leyes, ambos padres, sin tener en cuenta su estado civil o si viven con sus hijos, compartan los derechos y las obligaciones con respecto a ellos en pie de igualdad.

Apartado e) del párrafo 1 del artículo 16

21. Las obligaciones de la mujer de tener hijos y criarlos afectan a su derecho a la educación, al empleo y a otras actividades referentes a su desarrollo personal, además de imponerle una carga de trabajo injusta. El número y espaciamiento de los hijos repercuten de forma análoga en su vida y también afectan su salud física y mental, así como la de sus hijos. Por estas razones, la mujer tiene derecho a decidir el número y el espaciamiento de los hijos que tiene.

22. En algunos informes se revelan prácticas coercitivas que tienen graves consecuencias para la mujer, como el embarazo, el aborto o la esterilización forzados. La decisión de tener hijos, si bien de preferencia debe adoptarse en consulta con el cónyuge o el compañero, no debe, sin embargo, estar limitada por el cónyuge, el padre, el compañero o el gobierno. A fin de adoptar una decisión con conocimiento de causa respecto de medidas anticonceptivas seguras y fiables, las mujeres deben tener información acerca de las medidas anticonceptivas y su uso, así como garantías de recibir educación sexual y servicios de planificación de la familia, según dispone el apartado h) del artículo 10 de la Convención.

23. Hay amplio acuerdo en que cuando se dispone libremente de medidas apropiadas para la regulación voluntaria de la fecundidad, mejoran la salud, el desarrollo y el bienestar de todas las personas de la familia. Además, estos servicios mejoran la calidad general de la vida y la salud de la población, y la regulación voluntaria del crecimiento demográfico ayuda a conservar el medio ambiente y a alcanzar un desarrollo económico y social duradero.

Apartado g) del párrafo 1 del artículo 16

24. Los principios de equidad, justicia y plena realización de todos son la base de una familia estable. Por consiguiente, marido y mujer deben tener el derecho de elegir su profesión u ocupación con arreglo a su propia capacidad, aptitudes o aspiraciones, según disponen los apartados a) y c) del artículo 11 de la Convención. Además, cada uno debe tener el derecho a escoger su nombre para conservar su individualidad e identidad dentro de la comunidad y poder distinguirlo de los demás miembros de la sociedad. Cuando la ley o las costumbres obligan a una mujer a cambiar de nombre con ocasión del matrimonio o de la disolución de éste, se le deniega este derecho.

Apartado h) del párrafo 1 del artículo 16

25. Los derechos enunciados en este artículo coinciden con los enunciados en el párrafo 2 del artículo 15, que impone a los Estados la obligación de reconocer a la mujer iguales derechos para concertar contratos y administrar bienes, y los completan.

26. El párrafo 1 del artículo 15 garantiza la igualdad ante la ley de hombres y mujeres. El derecho de la mujer a la propiedad, la administración y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica y en muchos países será de crítica importancia para que pueda ganarse la vida y tener una vivienda y alimentación adecuadas para ella y para su familia.

27. En los países que están ejecutando un programa de reforma agraria o de redistribución de la tierra entre grupos de diferente origen étnico, debe respetarse cuidadosamente el derecho de la mujer, sin tener en cuenta su estado civil, a poseer una parte igual que la del hombre de la tierra redistribuida.

28. En la mayoría de los países, hay una proporción significativa de mujeres solteras o divorciadas que pueden tener la obligación exclusiva de sostener a una familia. Evidentemente, es poco realista toda discriminación en la repartición de la tierra basada en la premisa de que solamente el hombre tiene la obligación de sostener a las mujeres y a los niños de su familia y de que va a hacer honor a esta obligación. En consecuencia, toda ley o costumbre que conceda al hombre el derecho a una mayor parte del patrimonio al extinguirse el matrimonio o el amancebamiento o al fallecer un pariente es discriminatoria y tendrá graves repercusiones en la capacidad práctica de la mujer para divorciarse, para mantenerse, para sostener a su familia o para vivir dignamente como persona independiente.

29. Todos estos derechos deberían garantizarse sin tener en cuenta el estado civil de la mujer.

Bienes en el Matrimonio

30. Hay países que no reconocen a la mujer el derecho a la misma parte de los bienes que el marido durante el matrimonio o el amancebamiento, ni cuando terminan. Muchos reconocen este derecho, pero es posible que precedentes legales o las costumbres coarten su capacidad práctica para ejercerlo.

31. Aunque la ley confiera a la mujer este derecho y aunque los tribunales lo apliquen, el hombre puede administrar los bienes de propiedad de la mujer durante el matrimonio o en el momento del divorcio. En muchos Estados, hasta los que reconocen la comunidad de bienes, no existe la obligación legal de consultar a la mujer cuando la propiedad que pertenezca a las dos partes en el matrimonio o el amancebamiento se venda o se enajene de otro modo. Esto limita la capacidad de la mujer para controlar la enajenación de la propiedad o los ingresos procedentes de su venta.

32. En algunos países, al dividirse la propiedad conyugal, se atribuye mayor importancia a las contribuciones económicas al patrimonio efectuadas durante el matrimonio que a otras aportaciones como la educación de los hijos, el cuidado de los parientes ancianos y las faenas domésticas. Con frecuencia, estas otras contribuciones de la mujer hacen posible que el marido obtenga ingresos y aumente los haberes. Debería darse la misma importancia a todas las contribuciones, económicas o no.

33. En muchos países, los bienes acumulados durante el amancebamiento no reciben el mismo trato legal que los bienes adquiridos durante el matrimonio. Invariablemente, cuando termina la relación, la mujer recibe una parte considerablemente menor que el hombre. Las leyes y las costumbres sobre la propiedad que discriminan de esta forma a las mujeres casadas o solteras, con o sin hijos, deben revocarse y desalentarse.

Sucesiones

34. Los informes de los Estados Partes deberían incluir comentarios sobre las disposiciones legales o consuetudinarias relativas a los derechos sucesorios que afectan la situación de la mujer, como se dispone en la Convención y en la resolución 884 D (XXXIV) del Consejo Económico y Social, en la que se recomendaba a los Estados que adoptasen las medidas necesarias para garantizar la igualdad de derechos sucesorios de hombres y mujeres, disponiendo que unos y otros, dentro del mismo grado de parentesco con el causante, tengan la misma parte en la herencia y el mismo rango en el orden de sucesión. Esta disposición generalmente no se ha aplicado.

35. Hay muchos países en los que la legislación y la práctica en materia de sucesiones y bienes redundan en graves discriminaciones contra la mujer. Esta desigualdad de trato puede hacer que las mujeres reciban una parte más pequeña del patrimonio del marido o del padre, en caso de fallecimiento de éstos, que los viudos y los hijos. En

algunos casos, no se reconoce a la mujer más que un derecho limitado y controlado a recibir determinados ingresos con cargo al patrimonio del difunto. Con frecuencia, los derechos de sucesión de la viuda no reflejan el principio de la igualdad en la propiedad de los bienes adquiridos durante el matrimonio. Dichas disposiciones violan la Convención y deberían abolirse.

Párrafo 2 del artículo 16

36. En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, se instó a los Estados a que derogaran leyes y reglamentos en vigor y a que eliminaran las costumbres y prácticas que fueran discriminatorias y perjudiciales para las niñas. El párrafo 2 del artículo 16 y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño impiden que los Estados Partes permitan o reconozcan el matrimonio entre personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad. En el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad". A pesar de esta definición y teniendo presentes las disposiciones de la Declaración de Viena, el Comité considera que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer. Al casarse, ambos asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas. Según la Organización Mundial de la Salud, cuando los menores de edad, especialmente las niñas se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación. Como resultado, se restringe su autonomía económica.

37. Esto no sólo afecta a la mujer personalmente, sino también limita el desarrollo de sus aptitudes e independencia y reduce las oportunidades de empleo, con lo que perjudica a su familia y su comunidad.

38. En algunos países se fijan diferentes edades para el matrimonio para el hombre y para la mujer. Puesto que dichas disposiciones suponen incorrectamente que la mujer tiene un ritmo de desarrollo intelectual diferente al del hombre, o que su etapa de desarrollo físico e intelectual al contraer matrimonio carece de importancia, deberían abolirse. En otros países, se permiten los esponsales de niñas o los compromisos contraídos en su nombre por familiares. Estas medidas no sólo

contravienen la Convención, sino también infringen el derecho de la mujer a elegir libremente cónyuge.

39. Los Estados Partes deben también exigir la inscripción de todos los matrimonios, tanto los civiles como los contraídos de conformidad con costumbres o leyes religiosas. De esa forma, el Estado podrá asegurar la observancia de la Convención e instituir la igualdad entre los cónyuges, la edad mínima para el matrimonio, la prohibición de la bigamia o la poligamia y la protección de los derechos de los hijos.

Recomendaciones

La Violencia contra la Mujer

40. Al examinar el lugar de la mujer en la vida familiar, el Comité desea subrayar que las disposiciones de la Recomendación general Nº 19 (11º período de sesiones), relativa a la violencia contra la mujer, son de gran importancia para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad. Se insta a los Estados Partes a aplicar esta Recomendación general a fin de que, en la vida pública y la vida familiar, las mujeres no sean objeto de violencia por razón de su sexo, lo que las priva de manera grave de sus derechos y libertades individuales.

Reservas

41. El Comité ha observado con alarma el número de Estados Partes que han formulado reservas respecto del artículo 16 en su totalidad o en parte, especialmente cuando también han formulado una reserva respecto del artículo 2, aduciendo que la observancia de este artículo puede estar en contradicción con una visión comúnmente percibida de la familia basada, entre otras cosas, en creencias culturales o religiosas o en las instituciones económicas o políticas del país.

42. Muchos de estos países mantienen una creencia en la estructura patriarcal de la familia, que sitúa al padre, al esposo o al hijo varón en situación favorable. En algunos países en que las creencias fundamentalistas u otras creencias extremistas o bien la penuria económica han estimulado un retorno a los valores y las tradiciones antiguas, el lugar de la mujer en la familia ha empeorado notablemente. En otros, en que se ha reconocido que una sociedad moderna depende para su adelanto económico y para el bien general de la comunidad de hacer participar en igualdad

de condiciones a todos los adultos, independientemente de su sexo, estos tabúes e ideas reaccionarias o extremistas se han venido desalentando progresivamente.

43. De conformidad con los artículos 2, 3 y 24 en particular, el Comité solicita que todos los Estados Partes avancen paulatinamente hacia una etapa en que, mediante su decidida oposición a las nociones de la desigualdad de la mujer en el hogar, cada país retire sus reservas, en particular a los artículos 9, 15 y 16 de la Convención.

44. Los Estados Partes deben desalentar decididamente toda noción de desigualdad entre la mujer y el hombre que sea afirmada por las leyes, por el derecho religioso o privado o por las costumbres y avanzar hacia una etapa en que se retiren las reservas, en particular al artículo 16.

45. El Comité observó, sobre la base de su examen de los informes iniciales y los informes periódicos, que en algunos Estados Partes en la Convención que habían ratificado o accedido a ella sin reservas, algunas leyes, especialmente las que se refieren a la familia, en realidad no se ajustan a las disposiciones de la Convención.

46. Las leyes de esos Estados todavía contienen muchas medidas basadas en normas, costumbres y prejuicios sociales y culturales que discriminan a la mujer. A causa de esta situación particular en relación con los artículos mencionados, el Comité tropieza con dificultades para evaluar y entender la condición de la mujer en esos Estados.

47. El Comité, especialmente sobre la base de los artículos 1 y 2 de la Convención, solicita que esos Estados Partes desplieguen los esfuerzos necesarios para examinar la situación de hecho relativa a tales cuestiones y hacer las modificaciones necesarias en aquellas de sus leyes que todavía contengan disposiciones discriminatorias contra la mujer.

Informes

48. Con la asistencia de los comentarios que figuran en la presente Recomendación general, en sus informes los Estados Partes deben:

a) Indicar la et apa que se ha alcanzado para eliminar todas las reservas a la Convención, en particular las reservas al artículo 16;

b) Indicar si sus leyes cumplen los principios de los artículos 9, 15 y 16 y, si por razón del derecho religioso o privado o de costumbres, se entorpece la observancia de la ley o de la Convención.

LEGISLACIÓN

49. Cuando lo exija el cumplimiento de la Convención, en particular los artículos 9, 15 y 16, los Estados Partes deberán legislar y hacer cumplir esas leyes. Estímulo a la observancia de la Convención

50. Con la asistencia de los comentarios que figuran en la presente Recomendación general, y según lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 24, los Estados Partes deberían introducir medidas destinadas a alentar la plena observancia de los principios de la Convención, especialmente cuando el derecho religioso o privado o las costumbres choquen con ellos.

RECOMENDACIÓN GENERAL Nº 22

Enmienda del artículo 20 de la Convención
14º período de sesiones (1995)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,

Observando que los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, a petición de la Asamblea General, se reunirán en 1995 a fin de considerar la posibilidad de enmendar el artículo 20 de la Convención,

Recordando su anterior decisión, adoptada en su décimo período de sesiones, encaminada a velar por la eficacia de su labor e impedir que aumente el retraso en el examen de los informes presentados por los Estados Partes,

Recordando que la Convención es uno de los instrumentos internacionales de derechos humanos que más Estados Partes han ratificado,

Considerando que los artículos de la Convención se refieren a los derechos humanos fundamentales de la mujer en todos los aspectos de su vida cotidiana y en todos los ámbitos de la sociedad y del Estado,

Preocupado por el volumen de trabajo del Comité resultado del creciente número de ratificaciones, unido a los informes pendientes de examen que hay acumulados, como se pone de manifiesto en el anexo I,

Preocupado asimismo por el prolongado intervalo que media entre la presentación de los informes de los Estados Partes y su examen, que hace necesario que los Estados proporcionen información adicional para actualizar sus informes,

Teniendo presente que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es el único órgano creado en virtud de un tratado de derechos

humanos cuyo tiempo para reunirse es limitado por su Convención, y que su tiempo de reuniones es el más breve de todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como se refleja en el anexo II,

Señalando que la limitación de la duración de los períodos de sesiones, según figura en la Convención, se ha convertido en un serio obstáculo al desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la Convención,

1. Recomienda que los Estados Partes consideren favorablemente la posibilidad de enmendar el artículo 20 de la Convención con respecto al tiempo de reuniones del Comité, para que pueda reunirse anualmente por el período que sea necesario para que desempeñe eficazmente sus funciones con arreglo a la Convención, sin restricciones específicas excepto las que pueda establecer la Asamblea General;

2. Recomienda asimismo, que la Asamblea General, a la espera de que finalice el proceso de enmienda, autorice con carácter excepcional al Comité a reunirse en 1996 en dos períodos de sesiones de tres semanas de duración cada uno, precedidos por la reunión de grupos de trabajo anteriores al período de sesiones;

3. Recomienda además que la Presidencia del Comité haga un informe verbal a la reunión de Estados Partes sobre las dificultades al desempeño de las funciones del Comité;

4. Recomienda que el Secretario General ponga a disposición de los Estados Partes en su reunión toda la información pertinente sobre el volumen de trabajo del Comité, así como información comparada respecto de los demás órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Recomendación General Nº 23

Vida política y pública
16º período de sesiones (1997)

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

a) Votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
c) Participar en ONG y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país.

Antecedentes

1. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer atribuye especial importancia a la participación de la mujer en la vida pública de su país.

El preámbulo estipula, en parte, lo siguiente:

> "*Recordando* que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana, que dificulta su participación, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio a su país y a la humanidad."

2. Más adelante, el preámbulo reitera la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones así:

> "*Convencidos* de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz."

3. Además, en el artículo 1 de la Convención, la expresión "discriminación contra la mujer"denota:

> "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."

4. Otras convenciones, declaraciones y análisis internacionales atribuyen suma importancia a la participación de la mujer en la vida pública. Entre los instrumentos que han servido de marco para las normas internacionales sobre la igualdad figuran

la Declaración Universal de Derechos Humanos,[1] el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,[2] la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer,[3] la Declaración de Viena,[4] el párrafo 13 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing,[5] las Recomendaciones generales Nos. 5 y 8 con arreglo a la Convención,[6] el Comentario general Nº 25 aprobado por el Comité de Derechos Humanos,[7] la recomendación aprobada por el Consejo de la Unión Europea sobre la participación igualitaria de hombres y mujeres en el proceso de adopción de decisiones,[8] y el documento de la Comisión Europea titulado "Cómo conseguir una participación igualitaria de mujeres y hombres en la adopción de decisiones políticas".[9]

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

6. La Convención prevé que, para que sea efectiva, esa igualdad se logre en un régimen político en el que cada ciudadano disfrute del derecho a votar y a ser elegido

1 Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.
2 Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.
3 Resolución 640 (VII) de la Asamblea General.
4 Informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/24 (Part I)), cap. III.
5 Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20 y Add.1), cap. I, resolución 1, anexo I.
6 Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento Nº 38 (A/43/38), cap. V.
7 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 de agosto de 1996.
8 96/694/EC, Bruselas, 2 de diciembre de 1996.
9 Comisión Europea, documento V/1206/96-EN (marzo de 1996).

en elecciones periódicas legítimas celebradas sobre la base del sufragio universal y el voto secreto, de manera tal que se garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, tal y como se establece en instrumentos internacionales de derechos humanos, como en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. La insistencia expresada en la Convención acerca de la importancia de la igualdad de oportunidades y de la participación en la vida pública y la toma de decisiones ha llevado al Comité a volver a examinar el artículo 7 y a sugerir a los Estados Partes que, en el examen de su legislación y sus políticas y en la presentación de informes en relación con la Convención, tengan en cuenta las observaciones y recomendaciones que figuran a continuación.

Comentario

8. Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado en consecuencia. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder de circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado.

9. Pese a la función central que ha desempeñado en el sostén de la familia y la sociedad y a su contribución al desarrollo, la mujer se ha visto excluida de la vida política y del proceso de adopción de decisiones que determinan, sin embargo, las modalidades de la vida cotidiana y el futuro de las sociedades. En tiempos de crisis sobre todo, esta exclusión ha silenciado la voz de la mujer y ha hecho invisibles su contribución y su experiencia.

10. En todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa.

11. Si se liberara de algunas de las faenas domésticas, participaría más plenamente en la vida de su comunidad. Su dependencia económica del hombre suele impedirle adoptar decisiones importantes de carácter político o participar activamente en la vida pública. Su doble carga de trabajo y su dependencia económica, sumadas a las largas o inflexibles horas de trabajo público y político, impiden que sea más activa.

12. La creación de estereotipos, hasta en los medios de información, limita la vida política de la mujer a cuestiones como el medio ambiente, la infancia y la salud y la excluye de responsabilidades en materia de finanzas, control presupuestario y solución de conflictos.

La poca participación de la mujer en las profesiones de donde proceden los políticos pueden crear otro obstáculo. El ejercicio del poder por la mujer en algunos países tal vez sea más un producto de la influencia que han ejercido sus padres, esposos o familiares varones que del éxito electoral por derecho propio.

Regímenes Políticos

13. El principio de igualdad entre la mujer y el hombre se ha afirmado en las constituciones y la legislación de la mayor parte de los países, así como en todos los instrumentos internacionales. No obstante, en los últimos 50 años, la mujer no ha alcanzado la igualdad; su desigualdad, por otra parte, se ha visto reafirmada por su poca participación en la vida pública y política. Las políticas y las decisiones que son factura exclusiva del hombre reflejan sólo una parte de la experiencia y las posibilidades humanas. La organización justa y eficaz de la sociedad exige la inclusión y participación de todos sus miembros.

14. Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se

tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención. Medidas especiales de carácter temporal.

15. La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre.

El artículo 4 de la Convención alienta a la utilización de medidas especiales de carácter temporal para dar pleno cumplimiento a los artículos 7 y 8. Dondequiera que se han aplicado estrategias efectivas de carácter temporal para tratar de lograr la igualdad de participación, se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas en cifras y cupos y se ha nombrado a mujeres en cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana de todas las sociedades. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.

Resumen

16. La cuestión fundamental, que se destaca en la Plataforma de Acción de Beijing, es la disparidad entre la participación de jure y de facto de la mujer en la política y la vida pública en general (es decir, entre el derecho y la realidad de esa participación).

Las investigaciones realizadas demuestran que si su participación alcanza entre el 30 y el 35% (que por lo general se califica de "masa crítica"), entonces puede

tener verdaderas repercusiones en el estilo político y en el contenido de las decisiones y la renovación de la vida política.

17. Para alcanzar una amplia representación en la vida pública, las mujeres deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; deben participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional, de modo que puedan aportar su contribución a alcanzar la igualdad, el desarrollo y la paz. Es indispensable una perspectiva de género para alcanzar estas metas y asegurar una verdadera democracia. Por estas razones, es indispensable hacer que la mujer participe en la vida pública, para aprovechar su contribución, garantizar que se protejan sus intereses y cumplir con la garantía de que el disfrute de los derechos humanos es universal, sin tener en cuenta el sexo de la persona. La participación plena de la mujer es fundamental, no solamente para su potenciación, sino también para el adelanto de toda la sociedad.

Derecho a votar y a ser elegido (apartado a) del artículo 7)

18. La Convención obliga a los Estados Partes a que, en sus constituciones o legislación, adopten las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto de jure como de facto.

19. El examen de los informes de los Estados Partes revela que, si bien la mayoría de ellos han aprobado disposiciones constitucionales y disposiciones jurídicas de otro tipo que reconocen a la mujer y al hombre el derecho igual a votar en todas las elecciones y referéndums públicos, en muchas naciones las mujeres siguen tropezando con dificultades para ejercer este derecho.

20. Entre los factores que obstaculizan el ejercicio de ese derecho figuran los siguientes:

a) Las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar. Otros factores importantes que impiden el ejercicio del derecho de la mujer al voto de manera plena y en condiciones de igualdad son

el analfabetismo y el desconocimiento e incomprensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. Como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto.

b) La doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.

c) En muchas naciones, las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales se utilizan para disuadir a la mujer de ejercer su derecho de voto. Muchos hombres ejercen influencia o control sobre el voto de la mujer, ya sea por persuasión o por acción directa, llegando hasta votar en su lugar. Deben impedirse semejantes prácticas.

d) Entre otros factores que en algunos países entorpecen la participación de la mujer en la vida pública o política de su comunidad figuran las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación, la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas.

21. Estos factores explican, por lo menos en parte, la paradoja de que las mujeres, que son la mitad de los electores, no ejercen su poder político ni forman agrupaciones que promoverían sus intereses o cambiarían el gobierno, o eliminarían las políticas discriminatorias.

22. El sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento. Los partidos políticos deben adoptar los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas.

23. El disfrute del derecho de voto por la mujer no debe ser objeto de limitaciones o condiciones que no se aplican a los hombres, o que tienen repercusiones desproporcionadas para ella. Por ejemplo, no sólo es desmedido limitar el derecho de voto a las personas que tienen un determinado grado de educación, poseen un mínimo de bienes, o saben leer y escribir, sino que puede ser una violación de la garantía universal de

los derechos humanos. También es probable que tenga efectos desproporcionados para la mujer, lo que contravendría las disposiciones de la Convención.

Derecho a participar en la formulación de las políticas gubernamentales (apartado b) del artículo 7)

24. La participación de la mujer en la formulación de políticas gubernamentales sigue siendo en general reducida, si bien se han logrado avances considerables y algunos países han alcanzado la igualdad. En cambio, en muchos países la participación de la mujer de hecho se ha reducido.

25. En el apartado b) del artículo 7, se pide también a los Estados Partes que garanticen a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles, lo cual facilitaría la integración de las cuestiones relacionadas con los sexos como tales en las actividades principales y contribuiría a crear una perspectiva de género en la formulación de políticas gubernamentales.

26. Los Estados Partes tienen la responsabilidad, dentro de los límites de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores y, naturalmente, de consultar y pedir asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses.

27. Además, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que se determine cuáles son los obstáculos a la plena participación de la mujer en la formulación de la política gubernamental y de que se superen. Entre esos obstáculos se encuentran la satisfacción cuando se nombra a mujeres en cargos simbólicos y las actitudes tradicionales y costumbres que desalientan la participación de la mujer. La política gubernamental no puede ser amplia y eficaz a menos que la mujer esté ampliamente representada en las categorías superiores de gobierno y se le consulte adecuadamente.

28. Aunque los Estados Partes tienen en general el poder necesario para nombrar a mujeres en cargos superiores de gabinete y puestos administrativos, los partidos políticos por su parte también tienen la responsabilidad de garantizar que sean incluidas en las listas partidistas y se propongan candidatas a elecciones en distritos en donde tengan posibilidades de ser elegidas. Los Estados Partes también deben asegurar que se nombren mujeres en órganos de asesoramiento gubernamental, en igualdad de

condiciones con el hombre, y que estos órganos tengan en cuenta, según proceda, las opiniones de grupos representativos de la mujer. Incumbe a los gobiernos la responsabilidad fundamental de alentar estas iniciativas para dirigir y orientar la opinión pública y modificar actitudes que discriminan contra la mujer o desalientan su participación en la vida política y pública.

29. Varios Estados Partes han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como: una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer; una norma en virtud de la cual ninguno de los sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público; un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos, y consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas a puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos y la creación y mantenimiento de registros de mujeres idóneas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados Partes deberán alentarlas a que nombren mujeres calificadas e idóneas.

Derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (apartado b) del artículo 7)

30. El examen de los informes de los Estados Partes pone de manifiesto que la mujer está excluida del desempeño de altos cargos en el gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales. Pocas veces se nombra a mujeres para desempeñar estos cargos superiores o de influencia y, en tanto que su número tal vez aumente en algunos países a nivel inferior y en cargos que suelen guardar relación con el hogar y la familia, constituyen una reducida minoría en los cargos que entrañan la adopción de decisiones relacionadas con la política o el desarrollo económicos, los asuntos políticos, la defensa, las misiones de mantenimiento de la paz, la solución de conflictos y la interpretación y determinación de normas constitucionales.

31. El examen de los informes de los Estados Partes revela que, en ciertos casos, la ley excluye a la mujer del ejercicio de sus derechos de sucesión al trono, de actuar como juez en los tribunales religiosos o tradicionales con jurisdicción en nombre del Estado o de participar plenamente en la esfera militar. Estas disposiciones discriminan contra la mujer, niegan a la sociedad las ventajas que traerían consigo su

participación y sus conocimientos en tales esferas de la vida de sus comunidades y contravienen los principios de la Convención.

Derecho a participar en ONG y en asociaciones públicas y políticas (apartado c) del artículo 7).

32. Un examen de los informes de los Estados Partes revela que, en las pocas ocasiones en que se suministra información relativa a los partidos políticos, la mujer no está debidamente representada o se ocupa mayoritariamente de funciones menos influyentes que el hombre. Dado que los partidos políticos son un importante vehículo de transmisión de funciones en la adopción de decisiones, los gobiernos deberían alentarlos a que examinaran en qué medida la mujer participa plenamente en sus actividades en condiciones de igualdad y, de no ser así, a que determinaran las razones que lo explican. Se debería alentar a los partidos políticos a que adoptaran medidas eficaces, entre ellas suministrar información y recursos financieros o de otra índole, para superar los obstáculos a la plena participación y representación de la mujer y a que garantizaran a la mujer igualdad de oportunidades en la práctica para prestar servicios como funcionaria del partido y ser propuesta como candidata en las elecciones.

33. Entre las medidas que han adoptado algunos partidos políticos figura la de reservar un número o un porcentaje mínimo de puestos en sus órganos ejecutivos para la mujer al tiempo que garantizan un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas propuestos y asegurar que no se asigne invariablemente a la mujer a circunscripciones menos favorables o a los puestos menos ventajosos en la lista del partido. Los Estados Partes deberían asegurar que en la legislación contra la discriminación o en otras garantías constitucionales de la igualdad se prevean esas medidas especiales de carácter temporal.

34. Otras organizaciones, como los sindicatos y los partidos políticos, tienen la obligación de demostrar su defensa del principio de la igualdad entre los sexos en sus estatutos, en la aplicación de sus reglamentos y en la composición de sus miembros con una representación equilibrada de ambos en sus juntas ejecutivas, de manera que estos órganos puedan beneficiarse de la participación plena, en condiciones de igualdad, de todos los sectores de la sociedad y de las contribuciones que hagan ambos sexos. Estas organizaciones también constituyen un valioso entorno para que la mujer aprenda la política, la participación y la dirección, como lo hacen las ONG.

Artículo 8 (plano internacional)

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Comentario

35. En virtud del artículo 8, los gobiernos deben garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales.

36. Al examinarse los informes de los Estados Partes, queda claro que el número de mujeres en el servicio diplomático de la mayoría de los países es inquietantemente bajo, en particular en los puestos de mayor categoría. Se tiende a destinarlas a las embajadas que tienen menor importancia para las relaciones exteriores del país y, en algunos casos, la discriminación en los nombramientos consiste en establecer restricciones vinculadas con su estado civil. En otros casos, se les niegan prestaciones familiares y maritales que se conceden a los diplomáticos varones en puestos equivalentes. A menudo se les niegan oportunidades de contratación en el extranjero basándose en conjeturas acerca de sus responsabilidades domésticas, entre ellas la de que el cuidado de familiares a cargo les impedirá aceptar el nombramiento.

37. Muchas misiones permanentes ante las Naciones Unidas y ante otras organizaciones internacionales no cuentan con mujeres entre su personal diplomático y son muy pocas las mujeres que ocupan cargos superiores. La situación no difiere en las reuniones y conferencias de expertos que establecen metas, programas y prioridades internacionales o mundiales. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y varias instancias económicas, políticas y militares a nivel regional emplean a una cantidad importante de funcionarios públicos internacionales, pero aquí también las mujeres constituyen una minoría y ocupan cargos de categoría inferior.

38. Hay pocas oportunidades para hombres y mujeres de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones

internacionales en igualdad de condiciones, porque a menudo no se siguen criterios y procesos objetivos de nombramiento y promoción a puestos importantes o delegaciones oficiales.

39. El fenómeno actual de la mundialización hace que la inclusión de la mujer y su participación en las organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con el hombre, sea cada vez más importante. Incumbe a todos los gobiernos de manera insoslayable integrar una perspectiva de género y los derechos humanos de la mujer en los programas de todos los órganos internacionales. Muchas decisiones fundamentales sobre asuntos mundiales, como el establecimiento de la paz y la solución de conflictos, los gastos militares y el desarme nuclear, el desarrollo y el medio ambiente, la ayuda exterior y la reestructuración económica, se adoptan con escasa participación de la mujer, en marcado contraste con el papel que le cabe en las mismas esferas a nivel no gubernamental.

40. La inclusión de una masa crítica de mujeres en las negociaciones internacionales, las actividades de mantenimiento de la paz, todos los niveles de la diplomacia preventiva, la mediación, la asistencia humanitaria, la reconciliación social, las negociaciones de paz y el sistema internacional de justicia penal cambiará las cosas. Al considerar los conflictos armados y de otro tipo, la perspectiva y el análisis basados en el género son necesarios para comprender los distintos efectos que tienen en las mujeres y los hombres.[10]

Recomendaciones

Artículos 7 y 8

41. Los Estados Partes deben garantizar que sus constituciones y su legislación se ajusten a los principios de la Convención, en particular, a los artículos 7 y 8.

42. Los Estados Partes están obligados a adoptar todas las medidas apropiadas, hasta promulgar la legislación correspondiente que se ajuste a la Constitución, a fin de

10 Véase el párrafo 141 de la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II). Véase también parte del párrafo 134, que dice así: "La igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad".

garantizar que organizaciones como los partidos políticos y los sindicatos, a las que tal vez no se extiendan directamente las obligaciones en virtud de la Convención, no discriminen a las mujeres y respeten los principios contenidos en los artículos 7 y 8.

43. Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8.

44. Los Estados Partes deben explicar la razón de ser de las reservas a los artículos 7 y 8, y los efectos de esas reservas, e indicar si éstas reflejan actitudes basadas en la tradición, las costumbres o estereotipos en cuanto a la función de las mujeres en la sociedad, así como las medidas que están adoptando los Estados Partes para modificar tales actitudes. Los Estados Partes deben mantener bajo examen la necesidad de estas reservas e incluir en sus informes las fechas para retirarlas.

Artículo 7

45. Las medidas que hay que idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen, en virtud del apartado a) del artículo 7, las que tienen por objeto:

a) Lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección pública;
b) Asegurar que las mujeres entiendan su derecho al voto, la importancia de este derecho y la forma de ejercerlo;
c) Asegurar la eliminación de los obstáculos a la igualdad, entre ellos, los que se derivan del analfabetismo, el idioma, la pobreza o los impedimentos al ejercicio de la libertad de circulación de las mujeres;
d) Ayudar a las mujeres que tienen estas desventajas a ejercer su derecho a votar y a ser elegidas.

46. Las medidas en virtud del apartado b) del artículo 7 incluyen las que están destinadas a asegurar:

a) La igualdad de representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental;
b) Su goce efectivo de la igualdad de derechos a ocupar cargos públicos;
c) Su contratación de modo abierto, con la posibilidad de apelación.

47. Las medidas en virtud del apartado c) del artículo 7, incluyen las que están destinadas a:

a) Asegurar la promulgación de una legislación eficaz que prohíba la discriminación de las mujeres;
b) Alentar a las ONG y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades.

48. Al informar sobre el artículo 7, los Estados Partes deben:
a) Describir las disposiciones legislativas que hacen efectivos los derechos contenidos en el artículo 7;
b) Proporcionar detalles sobre las limitaciones de esos derechos, tanto si se derivan de disposiciones legislativas como si son consecuencia de prácticas tradicionales, religiosas o culturales;
c) Describir las medidas introducidas para superar los obstáculos al ejercicio de esos derechos;
d) Incluir datos estadísticos, desglosados por sexo, relativos al porcentaje de mujeres y hombres que disfrutan de ellos;
e) Describir los tipos de políticas, las relacionadas con programas de desarrollo inclusive, en cuya formulación participen las mujeres y el grado y la amplitud de esa participación;
f) En relación con el apartado c) del artículo 7, describir en qué medida las mujeres participan en las ONG en sus países, en las organizaciones femeninas inclusive;
g) Analizar la medida en que el Estado Parte asegura que se consulte a esas organizaciones y las repercusiones de su asesoramiento a todos los niveles de la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales;
h) Proporcionar información sobre la representación insuficiente de mujeres en calidad de miembros o responsables de los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones patronales y las asociaciones profesionales y analizar los factores que contribuyen a ello.

Artículo 8

49. Las medidas que se deben idear, ejecutar y supervisar para lograr la eficacia incluyen las destinadas a garantizar un mejor equilibrio entre hombres y mujeres en todos los órganos de las Naciones Unidas, entre ellos, las Comisiones Principales de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y los órganos de expertos, en particular los órganos creados en virtud de tratados, así como en el nombramiento de grupos de trabajo independientes o de relatores especiales o por países.

50. Al presentar informes sobre el artículo 8, los Estados Partes deben:

a) Proporcionar estadísticas, desglosadas por sexo, relativas al porcentaje de mujeres en el servicio exterior o que participen con regularidad en la representación internacional o en actividades en nombre del Estado, entre ellas las que integren delegaciones gubernamentales a conferencias internacionales y las mujeres designadas para desempeñar funciones en el mantenimiento de la paz o la solución de conflictos, así como su categoría en el sector correspondiente;

b) Describir las medidas para establecer criterios y procedimientos objetivos para el nombramiento y el ascenso de mujeres a cargos importantes o para su participación en delegaciones oficiales;

c) Describir las medidas adoptadas para dar difusión amplia a la información sobre las obligaciones internacionales del gobierno que afecten a las mujeres y los documentos oficiales publicados por los foros multilaterales, en particular entre los órganos gubernamentales y no gubernamentales encargados del adelanto de la mujer;

d) Proporcionar información relacionada con la discriminación de las mujeres a causa de sus actividades políticas, tanto si actúan como particulares como si son miembros de organizaciones femeninas o de otro tipo.

Recomendación General Nº 24

Artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - La mujer y la salud
20º período de sesiones (1999)

1. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, afirmando que el acceso a la atención de la salud, incluida la salud reproductiva, es un derecho básico previsto en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, decidió, en su 20º período de sesiones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21, hacer una recomendación general sobre el artículo 12 de la Convención.

Antecedentes

2. El cumplimiento, por los Estados Partes, del artículo 12 de la Convención es de importancia capital para la salud y el bienestar de la mujer. De conformidad con el

texto del artículo 12, los Estados eliminarán la discriminación contra la mujer en lo que respecta a su acceso a los servicios de atención médica durante todo su ciclo vital, en particular en relación con la planificación de la familia, el embarazo, el parto y el período posterior al parto. El examen de los informes presentados por los Estados Partes en cumplimiento del artículo 18 de la Convención revela que la salud de la mujer es una cuestión de reconocida importancia cuando se desea promover el bienestar de la mujer. En la presente Recomendación general, destinada tanto a los Estados Partes como a todos los que tienen un especial interés en las cuestiones relativas a la salud de la mujer, se ha procurado detallar la interpretación dada por el Comité al artículo 12 y se contemplan medidas encaminadas a eliminar la discriminación a fin de que la mujer pueda ejercer su derecho al más alto nivel posible de salud.

3. En recientes conferencias mundiales de las Naciones Unidas también se ha examinado esa clase de objetivos. Al preparar la presente Recomendación general, el Comité ha tenido en cuenta los programas de acción pertinentes aprobados por conferencias mundiales de las Naciones Unidas y, en particular, los de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Conferencia Internacional de 1994 sobre la Población y el Desarrollo y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en 1995. El Comité también ha tomado nota de la labor de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y otros órganos de las Naciones Unidas. Asimismo, para la preparación de la presente Recomendación general, ha colaborado con un gran número de ONG con especial experiencia en cuestiones relacionadas con la salud de la mujer.

4. El Comité señala el hincapié que se hace en otros instrumentos de las Naciones Unidas en el derecho a gozar de salud y de condiciones que permitan lograr una buena salud. Entre esos instrumentos cabe mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

5. El Comité se remite asimismo, a sus anteriores recomendaciones generales sobre la circuncisión femenina, el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), las mujeres discapacitadas, la violencia y la igualdad en las relaciones familiares; todas ellas se refieren a cuestiones que representan condiciones indispensables para la plena aplicación del artículo 12 de la Convención.

6. Si bien las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en el estado de salud, hay factores sociales que determinan el estado de salud de las mujeres y los hombres, y que pueden variar entre las propias mujeres. Por ello, debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las emigrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, las niñas y las ancianas, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres autóctonas y las mujeres con discapacidad física o mental.

7. El Comité toma nota de que la plena realización del derecho de la mujer a la salud puede lograrse únicamente cuando los Estados Partes cumplen con su obligación de respetar, proteger y promover el derecho humano fundamental de la mujer al bienestar nutricional durante todo su ciclo vital mediante la ingestión de alimentos aptos para el consumo, nutritivos y adaptados a las condiciones locales. Para este fin, los Estados Partes deben tomar medidas para facilitar el acceso físico y económico a los recursos productivos, en especial en el caso de las mujeres de las regiones rurales, y garantizar de otra manera que se satisfagan las necesidades nutricionales especiales de todas las mujeres bajo su jurisdicción.

Artículo 12

8. El artículo 12 dice lo siguiente:

> "1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.
> 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia." Se alienta a los Estados Partes a ocuparse de cuestiones relacionadas con la salud de la mujer a lo largo de toda la vida de ésta. Por lo tanto, a los efectos de la presente Recomendación general, el término "mujer" abarca asimismo, a la niña y a la adolescente. En la presente Recomendación general se expone el análisis efectuado por el Comité de los elementos fundamentales del artículo 12.

Elementos Fundamentales

Artículo 12, párrafo 1

9. Los Estados Partes son los que están en mejores condiciones de informar sobre las cuestiones de importancia crítica en materia de Salud que afectan a las mujeres de cada país.

Por lo tanto, a fin de que el Comité pueda evaluar si las medidas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica son apropiadas, los Estados Partes deben basar su legislación y sus planes y políticas en materia de salud de la mujer en datos fidedignos sobre la incidencia y la gravedad de las enfermedades y las condiciones que ponen en peligro la salud y la nutrición de la mujer, así como la disponibilidad y eficacia en función del costo de las medidas preventivas y curativas. Los informes que se presentan al Comité deben demostrar que la legislación, los planes y las políticas en materia de salud se basan en investigaciones y evaluaciones científicas y éticas del estado y las necesidades de salud de la mujer en el país y tienen en cuenta todas las diferencias de carácter étnico, regional o a nivel de la comunidad, o las prácticas basadas en la religión, la tradición o la cultura.

10. Se alienta a los Estados Partes a que incluyan en los informes información sobre enfermedades o condiciones peligrosas para la salud que afectan a la mujer o a algunos grupos de mujeres de forma diferente que al hombre y sobre las posibles intervenciones a ese respecto.

11. Las medidas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer no se considerarán apropiadas cuando un sistema de atención médica carezca de servicios para prevenir, detectar y tratar enfermedades propias de la mujer. La negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria. Por ejemplo, si los encargados de prestar servicios de salud se niegan a prestar esa clase de servicios por razones de conciencia, deberán adoptarse medidas para que remitan a la mujer a otras entidades que prestan esos servicios.

12. Los Estados Partes deberían informar sobre cómo interpretan la forma en que las políticas y las medidas sobre atención médica abordan los derechos de la mujer en materia de salud desde el punto de vista de las necesidades y los intereses propios de la mujer y en qué forma la atención médica tiene en cuenta características y factores privativos de la mujer en relación con el hombre, como los siguientes:

a) Factores biológicos que son diferentes para la mujer y el hombre, como la menstruación, la función reproductiva y la menopausia. Otro ejemplo es el mayor riesgo que corre la mujer de resultar expuesta a enfermedades transmitidas por contacto sexual.
b) Factores socioeconómicos que son diferentes para la mujer en general y para algunos grupos de mujeres en particular. Por ejemplo, la desigual relación de poder entre la mujer y el hombre en el hogar y en el lugar de trabajo puede repercutir negativamente en la salud y la nutrición de la mujer. Las distintas formas de violencia de que ésta pueda ser objeto pueden afectar a su salud. Las niñas y las adolescentes con frecuencia están expuestas a abuso sexual por parte de familiares y hombres mayores; en consecuencia, corren el riesgo de sufrir daños físicos y psicológicos y embarazos indeseados o prematuros. Algunas prácticas culturales o tradicionales, como la mutilación genital de la mujer, conllevan también un elevado riesgo de muerte y discapacidad.
c) Entre los factores psicosociales que son diferentes para el hombre y la mujer figuran la depresión en general y la depresión en el período posterior al parto en particular, así como otros problemas psicológicos, como los que causan trastornos del apetito, tales como anorexia y bulimia.
d) La falta de respeto del carácter confidencial de la información sobre los pacientes afecta tanto al hombre como a la mujer, pero puede disuadir a la mujer de obtener asesoramiento y tratamiento y, por consiguiente, afectar negativamente su salud y bienestar. Por esa razón, la mujer estará menos dispuesta a obtener atención médica para tratar enfermedades de los órganos genitales, utilizar medios anticonceptivos o atender a casos de abortos incompletos, y en los casos en que haya sido víctima de violencia sexual o física.

13. El deber de los Estados Partes de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a los servicios de atención médica, la información y la educación, entraña la obligación de respetar y proteger los derechos de la mujer en materia de atención médica y velar por su ejercicio. Los Estados Partes han de garantizar el cumplimiento de esas tres obligaciones en su legislación, sus medidas ejecutivas y sus políticas. También deben establecer un sistema que garantice la eficacia de las medidas judiciales. El hecho de no hacerlo constituirá una violación del artículo 12.

14. La obligación de respetar los derechos exige que los Estados Partes se abstengan de poner trabas a las medidas adoptadas por la mujer para conseguir sus objetivos en materia de salud. Los Estados Partes han de informar sobre el modo en que los encargados de prestar servicios de atención de la salud en los sectores público y privado cumplen con su obligación de respetar el derecho de la mujer de acceder a la atención médica. Por ejemplo, los Estados Partes no deben restringir el acceso de la mujer a los servicios de atención médica ni a los dispensarios que los prestan por el hecho de carecer de autorización de su esposo, su compañero, sus padres o las autoridades de salud, por no estar casada* o por su condición de mujer. El acceso de la mujer a una adecuada atención médica tropieza también con otros obstáculos, como las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones.

15. La obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer exige que los Estados Partes, sus agentes y sus funcionarios adopten medidas para impedir la violación de esos derechos por parte de los particulares y organizaciones e imponga sanciones a quienes cometan esas violaciones. Puesto que la violencia por motivos de género es una cuestión relativa a la salud de importancia crítica para la mujer, los Estados Partes deben garantizar:

a) La promulgación y aplicación eficaz de leyes y la formulación de políticas, incluidos los protocolos sanitarios y procedimientos hospitalarios, que aborden la violencia contra la mujer y los abusos deshonestos de las niñas, y la prestación de los servicios sanitarios apropiados;
b) La capacitación de los trabajadores de la salud sobre cuestiones relacionadas con el género de manera que puedan detectar y tratar las consecuencias que tiene para la salud la violencia basada en el género;
c) Los procedimientos justos y seguros para atender las denuncias e imponer las sanciones correspondientes a los profesionales de la salud culpables de haber cometido abusos sexuales contra las pacientes;
d) La promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíben la mutilación genital de la mujer y el matrimonio precoz.

16. Los Estados Partes deben velar por que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles, como las que se encuentren en situaciones de conflicto armado y las

---

* Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento Nº 38 (A/49/38), cap. I, sec. A, Recomendación general Nº 21, párr. 29.

refugiadas, reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de los traumas y la orientación pertinente.

17. El deber de velar por el ejercicio de esos derechos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar medidas adecuadas de carácter legislativo, judicial, administrativo, presupuestario, económico y de otra índole en el mayor grado que lo permitan los recursos disponibles para que la mujer pueda disfrutar de sus derechos a la atención médica. Los estudios que ponen de relieve las elevadas tasas mundiales de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad y el gran número de parejas que desean limitar el número de hijos pero que no tienen acceso a ningún tipo de anticonceptivos o no los utilizan constituyen una indicación importante para los Estados Partes de la posible violación de sus obligaciones de garantizar el acceso a la atención médica de la mujer. El Comité pide a los Estados Partes que informen sobre las medidas que han adoptado para abordar en toda su magnitud el problema de la mala salud de la mujer, particularmente cuando dimana de enfermedades que pueden prevenirse, como la tuberculosis y el VIH/SIDA. Preocupa al Comité el hecho de que cada vez se da más el caso de que los Estados renuncian a cumplir esas obligaciones, ya que transfieren a organismos privados funciones estatales en materia de salud. Los Estados Partes no pueden eximirse de su responsabilidad en esos ámbitos mediante una delegación o transferencia de esas facultades a organismos del sector privado. Por ello, los Estados Partes deben informar sobre las medidas que hayan adoptado para organizar su administración y todas las estructuras de las que se sirven los poderes públicos para promover y proteger la salud de la mujer, así como sobre las medidas positivas que hayan adoptado para poner coto a las violaciones cometidas por terceros de los derechos de la mujer y sobre las medidas que hayan adoptado para asegurar la prestación de esos servicios.

18. Las cuestiones relativas al VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto sexual tienen importancia vital para el derecho de la mujer y la adolescente a la salud sexual. Las adolescentes y las mujeres adultas en muchos países carecen de acceso suficiente a la información y los servicios necesarios para garantizar la salud sexual. Como consecuencia de las relaciones desiguales de poder basadas en el género, las mujeres adultas y las adolescentes a menudo no pueden negarse a tener relaciones sexuales ni insistir en prácticas sexuales responsables y sin riesgo. Prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital de la mujer y la poligamia, al igual que la violación marital, también pueden exponer a las niñas y mujeres al riesgo de contraer VIH/SIDA y otras enfermedades transmitidas por contacto

sexual. Las mujeres que trabajan en la prostitución también son especialmente vulnerables a estas enfermedades. Los Estados Partes deben garantizar, sin prejuicio ni discriminación, el derecho a información, educación y servicios sobre salud sexual para todas las mujeres y niñas, incluidas las que hayan sido objeto de trata, aun si no residen legalmente en el país. En particular, los Estados Partes deben garantizar los derechos de los adolescentes de ambos sexos a educación sobre salud sexual y genésica por personal debidamente capacitado en programas especialmente concebidos que respeten sus derechos a la intimidad y la confidencialidad.

19. En sus informes, los Estados Partes deben indicar qué criterios utilizan para determinar si la mujer tiene acceso a la atención médica, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, lo que permitirá determinar en qué medida cumplen con lo dispuesto en el artículo 12. Al utilizar esos criterios, los Estados Partes deben tener presente lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención. Por ello, los informes deben incluir observaciones sobre las repercusiones que tengan para la mujer, por comparación con el hombre, las políticas, los procedimientos, las leyes y los protocolos en materia de atención médica.

20. Las mujeres tienen el derecho a estar plenamente informadas por personal debidamente capacitado de sus opciones al aceptar tratamiento o investigación, incluidos los posibles beneficios y los posibles efectos desfavorables de los procedimientos propuestos y las opciones disponibles.

21. Los Estados Partes deben informar sobre las medidas que han adoptado para eliminar los obstáculos con que tropieza la mujer para acceder a servicios de atención médica, así como sobre las medidas que han adoptado para velar por el acceso oportuno y asequible de la mujer a dichos servicios. Esos obstáculos incluyen requisitos o condiciones que menoscaban el acceso de la mujer, como los honorarios elevados de los servicios de atención médica, el requisito de la autorización previa del cónyuge, el padre o las autoridades sanitarias, la lejanía de los centros de salud y la falta de transporte público adecuado y asequible.

22. Además, los Estados Partes deben informar sobre las medidas que han adoptado para garantizar el acceso a servicios de atención médica de calidad, lo que entraña, por ejemplo, lograr que sean aceptables para la mujer. Son aceptables los servicios que se prestan si se garantiza el consentimiento previo de la mujer con pleno conocimiento de causa, se respeta su dignidad, se garantiza su intimidad y se tienen en cuenta sus

necesidades y perspectivas. Los Estados Partes no deben permitir formas de coerción, tales como la esterilización sin consentimiento o las pruebas obligatorias de enfermedades venéreas o de embarazo como condición para el empleo, que violan el derecho de la mujer a la dignidad y dar su consentimiento con conocimiento de causa.

23. En sus informes, los Estados Partes deben indicar qué medidas han adoptado para garantizar el acceso oportuno a la gama de servicios relacionados con la planificación de la familia en particular y con la salud sexual y genésica en general. Se debe prestar atención especial a la educación sanitaria de los adolescentes, incluso proporcionarles información y asesoramiento sobre todos los métodos de planificación de la familia.*

24. El Comité está preocupado por las condiciones de los servicios de atención médica a las mujeres de edad, no sólo porque las mujeres a menudo viven más que los hombres y son más proclives que los hombres a padecer enfermedades crónicas degenerativas y que causan discapacidad, como la osteoporosis y la demencia, sino también porque suelen tener la responsabilidad de atender a sus cónyuges ancianos. Por consiguiente, los Estados Partes deberían adoptar medidas apropiadas para garantizar el acceso de las mujeres de edad a los servicios de salud que atiendan las minusvalías y discapacidades que trae consigo el envejecimiento.

25. Con frecuencia, las mujeres con discapacidad de todas las edades tienen dificultades para tener acceso físico a los servicios de salud. Las mujeres con deficiencias mentales son especialmente vulnerables, y en general se conoce poco la amplia gama de riesgos que corre desproporcionadamente la salud mental de las mujeres por efecto de la discriminación por motivo de género, la violencia, la pobreza, los conflictos armados, los desplazamientos y otras formas de privaciones sociales. Los Estados Partes deberían adoptar las medidas apropiadas para garantizar que los servicios de salud atiendan las necesidades de las mujeres con discapacidades y respeten su dignidad y sus derechos humanos.

Artículo 12, párrafo 2

26. En sus informes, los Estados Partes han de indicar también qué medidas han adoptado para garantizar a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo,

---

* La educación sanitaria de los adolescentes debería abarcar además, entre otras cosas, la igualdad entre los sexos, la violencia, la prevención de enfermedades de transmisión sexual y los derechos relativos a la salud reproductiva y sexual.

el parto y el período posterior al parto. Asimismo, debe indicarse en qué proporción han disminuido en su país en general y en las regiones y comunidades vulnerables en particular las tasas de mortalidad y morbilidad derivadas de la maternidad de resultas de la adopción de esas medidas.

27. En sus informes, los Estados Partes deben indicar en qué medida prestan los servicios gratuitos necesarios para garantizar que los embarazos, los partos y los puerperios tengan lugar en condiciones de seguridad. Muchas mujeres corren peligro de muerte o pueden quedar discapacitadas por circunstancias relacionadas con el embarazo cuando carecen de recursos económicos para disfrutar de servicios que resultan necesarios o acceder a ellos, como los servicios previos y posteriores al parto y los servicios de maternidad. El Comité observa que es obligación de los Estados Partes garantizar el derecho de la mujer a servicios de maternidad sin riesgos y a servicios obstétricos de emergencia, y que deben asignar a esos servicios el máximo de recursos disponibles.

Otros Artículos Pertinentes de la Convención

28. Se insta a los Estados Partes a que, cuando informen sobre las medidas adoptadas en cumplimiento del artículo 12, reconozcan su vinculación con otros artículos de la Convención relativos a la salud de la mujer. Entre esos otros artículos figuran el apartado b) del artículo 5, que exige que los Estados Partes garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social; el artículo 10, en el que se exige que los Estados Partes aseguren las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación, los cuales permitirán que la mujer tenga un acceso más fácil a la atención médica, reduzcan la tasa de abandono femenino de los estudios, que frecuentemente obedece a embarazos prematuros; el apartado h) del artículo 10, que exige que los Estados Partes faciliten a mujeres y niñas acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia; el artículo 11, que se ocupa en parte de la protección de la salud y la seguridad de la mujer en las condiciones de trabajo, lo que incluye la salvaguardia de la función de reproducción, la protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajo que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella y la implantación de la licencia de maternidad; el apartado b) del párrafo 2 del artículo 14, que exige que los Estados Partes aseguren a la mujer de las zonas rurales el acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, aseso-

ramiento y servicios en materia de planificación de la familia; y el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14, que obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones, sectores todos ellos primordiales para prevenir las enfermedades y fomentar una buena atención médica; y el apartado e) del párrafo 1 del artículo 16, que exige que los Estados Partes aseguren que la mujer tenga los mismos derechos que el hombre a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer esos derechos. Además, en el párrafo 2 del artículo 16 se prohíben los esponsales y el matrimonio de niños, lo que tiene importancia para impedir el daño físico y emocional que causan a la mujer los partos a edad temprana.

Recomendaciones para la Adopción de Medidas por Parte de los Gobiernos

29. Los Estados Partes deberían ejecutar una estrategia nacional amplia para fomentar la salud de la mujer durante todo su ciclo de vida. Esto incluirá intervenciones dirigidas a la prevención y el tratamiento de enfermedades y afecciones que atañen a la mujer, al igual que respuestas a la violencia contra la mujer, y a garantizar el acceso universal de todas las mujeres a una plena variedad de servicios de atención de la salud de gran calidad y asequibles, incluidos servicios de salud sexual y genésica.

30. Los Estados Partes deberían asignar suficientes recursos presupuestarios, humanos y administrativos para garantizar que se destine a la salud de la mujer una parte del presupuesto total de salud comparable con la de la salud del hombre, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades en materia de salud.

31. Los Estados Partes también deberían, en particular:

a) Situar una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer.

b) Garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas

orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).

c) Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.

d) Supervisar la prestación de servicios de salud a la mujer por las organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas para garantizar la igualdad del acceso y la calidad de la atención.

e) Exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.

f) Velar por que los programas de estudios para la formación de los trabajadores sanitarios incluyan cursos amplios, obligatorios y que tengan en cuenta los intereses de la mujer sobre su salud y sus derechos humanos, en especial la violencia basada en el género.

Recomendación General Nº 25

Párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer - Medidas especiales de carácter temporal
30º período de sesiones (2004)

I. Introducción

1. En su 20° período de sesiones (1999), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer decidió, en virtud del artículo 21 de la Convención, elaborar una recome dación general sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esta nueva recomendación general complementaría, entre otras cosas, recomendaciones generales previas, incluidas la recomendación general Nº 5 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre medidas especiales de carácter temporal, la Nº 8 (séptimo período de sesiones, 1988) sobre la aplicación del artículo 8 de la Convención y la Nº 23 (16° período de sesiones, 1997) sobre la mujer y la vida pública, así como informes de

los Estados Partes en la Convención y las observaciones finales formuladas por el Comité en relación con esos informes.

2. Con la presente recomendación general, el Comité trata de aclarar la naturaleza y el significado del párrafo 1 del artículo 4 a fin de facilitar y asegurar su plena utilización por los Estados Partes en la aplicación de la Convención. El Comité insta a los Estados Partes a que traduzcan esta recomendación general a los idiomas nacionales y locales y la difundan ampliamente a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, incluidas las estructuras administrativas, así como a la sociedad civil, en particular a los medios de comunicación, el mundo académico y las asociaciones e instituciones que se ocupan de los derechos humanos y de la mujer.

II. Antecedentes: Objeto y Fin de la Convención

3. La Convención es un instrumento dinámico. Desde su aprobación en 1979, el Comité, al igual que otros interlocutores nacionales e internacionales, han contribuido, con aportaciones progresivas, a la aclaración y comprensión del contenido sustantivo de los artículos de la Convención y de la naturaleza específica de la discriminación contra la mujer y los instrumentos para luchar contra ella.

4. El alcance y el significado del párrafo 1 del artículo 4 deben determinarse en el contexto del objeto y fin general de la Convención, que es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer con miras a lograr la igualdad de *jure de facto* entre el hombre y la mujer en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de ambos. Los Estados Partes en la Convención tienen la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir este derecho de no discriminación de la mujer y asegurar el desarrollo y el adelanto de la mujer a fin de mejorar su situación hasta alcanzar la igualdad tanto de jure como de facto respecto del hombre.

5. La Convención va más allá del concepto de discriminación utilizado en muchas disposiciones y normas legales, nacionales e internacionales. Si bien dichas disposiciones y normas prohíben la discriminación por razones de sexo y protegen al hombre y la mujer de tratos basados en distinciones arbitrarias, injustas o injustificables, la Convención se centra en la discriminación contra la mujer, insistiendo en que la mujer ha sido y sigue siendo objeto de diversas formas de discriminación por el hecho de ser mujer.

6. Una lectura conjunta de los artículos 1 a 5 y 24, que constituyen el marco interpretativo general de todos los artículos sustantivos de la Convención, indica que hay

tres obligaciones que son fundamentales en la labor de los Estados Partes de eliminar la discriminación contra la mujer. Estas obligaciones deben cumplirse en forma integrada y trascienden la simple obligación jurídica formal de la igualdad de trato entre la mujer y el hombre.

7. En primer lugar, los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta[11] contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación –que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares– por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación. La segunda obligación de los Estados Partes es mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. En tercer lugar los Estados Partes están obligados a hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros[12] y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias

---

11 Puede haber discriminación indirecta contra la mujer cuando las leyes, las políticas y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer. Las leyes, las políticas y los programas que son neutros desde el punto de vista del género pueden, sin proponérselo, perpetuar las consecuencias de la discriminación pasada. Pueden elaborarse tomando como ejemplo, de manera inadvertida, estilos de vida masculinos y así no tener en cuenta aspectos de la vida de la mujer que pueden diferir de los del hombre. Estas diferencias pueden existir como consecuencia de expectativas, actitudes y comportamientos estereotípicos hacia la mujer que se basan en las diferencias biológicas entre los sexos. También pueden deberse a la subordinación generalizada de la mujer al hombre.

12 "El género se define como los significados sociales que se confieren a las diferencias biológicas entre los sexos. Es un producto ideológico y cultural aunque también se reproduce en el ámbito de las prácticas físicas; a su vez, influye en los resultados de tales prácticas. Afecta la distribución de los recursos, la riqueza, el trabajo, la adopción de decisiones y el poder político, y el disfrute de los derechos dentro de la familia y en la vida pública. Pese a las variantes que existen según las culturas y la época, las relaciones de género en todo el mundo entrañan una asimetría de poder entre el hombre y la mujer como característica profunda. Así pues, el género produce estratos sociales y, en ese sentido, se asemeja a otras fuentes de estratos como la raza, la clase, la etnicidad, la sexualidad y la edad. Nos ayuda a comprender la estructura social de la identidad de las personas según su género y la estructura desigual del poder vinculada a la relación entre los sexos". Estudio Mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, 1999: Mundialización, género y trabajo, Naciones Unidas, Nueva York, 1999, pág. 8.

biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

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

10. La situación de la mujer no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación contra ella y de su desigualdad no se aborden de manera efectiva. La vida de la mujer y la vida del hombre deben enfocarse teniendo en cuenta su contexto y deben adoptarse medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente.

11. Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente de la mujer deben distinguirse de otras necesidades que pueden ser el resultado de la discriminación pasada y presente cometida contra la mujer por personas concretas, de la ideología de género dominante o de manifestaciones de dicha discriminación en estructuras e instituciones sociales y culturales. Conforme se vayan adoptando medidas para eliminar la discriminación contra la mujer, sus necesidades pueden cambiar o desaparecer o convertirse en necesidades tanto para el hombre como la mujer. Por ello, es necesario mantener en examen continuo las leyes, los programas y las prácticas encaminados al logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer a fin de evitar la perpetuación de un trato no idéntico que quizás ya no se justifique.

12. Las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también pueden ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como la raza, el origen étnico, la religión, la incapacidad, la edad, la clase, la casta u otros factores. Esa discriminación puede afectar a estos grupos de mujeres principalmente, o en diferente medida o en distinta forma

que a los hombres. Quizás sea necesario que los Estados Partes adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas múltiples de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene.

13. Además de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y documentos de política aprobados en el sistema de las Naciones Unidas incluyen disposiciones sobre medidas especiales de carácter temporal para apoyar el logro de la igualdad. Dichas medidas se describen usando términos diferentes y también difieren el significado y la interpretación que se les da. El Comité espera que la presente recomendación general relativa al párrafo 1 del artículo 4 ayude a aclarar la terminología.[13]

14. La Convención proscribe las dimensiones discriminatorias de contextos culturales y sociales pasados y presentes que impiden que la mujer goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Su finalidad es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la eliminación de las causas y consecuencias de la desigualdad sustantiva o de facto. Por lo tanto, la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad.

---

13 Véase, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que prescribe medidas especiales de carácter temporal. La práctica de los órganos encargados de la vigilancia de los tratados, incluido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos demuestra que esos órganos consideran que la aplicación de medidas especiales de carácter temporal es obligatoria para alcanzar los propósitos de los respectivos tratados. Los convenios y convenciones aprobados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo y varios documentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura también contemplan de manera explícita o implícita medidas de ese tipo. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos examinó esta cuestión y nombró un Relator Especial encargado de preparar informes para que los considerara y adoptara medidas al respecto. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer examinó el uso de medidas especiales de carácter temporal en 1992. Los documentos finales aprobados por las conferencias mundiales de las Naciones Unidas sobre la mujer, incluso la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y el examen de seguimiento del año 2000 contienen referencias a medidas positivas como instrumentos para lograr la igualdad de facto. El uso por parte del Secretario General de las Naciones Unidas de medidas especiales de carácter temporal es un ejemplo práctico en el ámbito del empleo de la mujer, incluidas las instrucciones administrativas sobre la contratación, el ascenso y la asignación de mujeres en la Secretaría. La finalidad de estas medidas es lograr el objetivo de una distribución entre los géneros del 50% en todas las categorías, y en particular en las más altas.

III. Significado y Alcance de las Medidas Especiales de Carácter Temporal en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Artículo 4, párrafo 1

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

Artículo 4, párrafo 2

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

A. Relación entre los Párrafos 1 y 2 del Artículo 4

15. Hay una diferencia clara entre la finalidad de las "medidas especiales" a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 4 y las del párrafo 2. La finalidad del párrafo 1 es acelerar la mejora de la situación de la mujer para lograr su igualdad sustantiva o de facto con el hombre y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra la mujer, así como compensarlas. Estas medidas son de carácter temporal.

16. El párrafo 2 del artículo 4 contempla un trato no idéntico de mujeres y hombres que se basa en diferencias biológicas. Esas medidas tienen carácter permanente, por lo menos hasta que los conocimientos científicos y tecnológicos a los que se hace referencia en el párrafo 3 del artículo 11 obliguen a reconsiderarlas.

B. Terminología

17. En los trabajos preparatorios de la Convención se utilizan diferentes términos para hacer referencia a las "medidas especiales de carácter temporal" que se prevén

en el párrafo 1 del artículo 4. El mismo Comité, en sus recomendaciones generales anteriores, utilizó términos diferentes. Los Estados Partes a menudo equiparan la expresión "medidas especiales" en su sentido correctivo, compensatorio y de promoción con las expresiones "acción afirmativa", "acción positiva", "medidas positivas", "discriminación en sentido inverso" y "discriminación positiva". Estos términos surgen de debates y prácticas diversas en diferentes contextos nacionales.[14] En esta recomendación general, y con arreglo a la práctica que sigue en el examen de los informes de los Estados Partes, el Comité utiliza únicamente la expresión "medidas especiales de carácter temporal", como se recoge en el párrafo 1 del artículo 4.

C. Elementos Fundamentales del Párrafo 1 del Artículo 4

18. Las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito. El Comité considera la aplicación de estas medidas no como excepción a la regla de no discriminación sino como forma de subrayar que las medidas especiales de carácter temporal son parte de una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y el hombre en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Si bien la aplicación de medidas especiales de carácter temporal a menudo repara las consecuencias de la discriminación sufrida por la mujer en el pasado, los Estados Partes tienen la obligación, en virtud de la Convención, de mejorar la situación de la mujer para transformarla en una situación de igualdad sustantiva o de facto con el hombre, independientemente de que haya o no pruebas de que ha habido discriminación en el pasado. El Comité considera que los Estados Partes que adoptan y aplican dichas medidas en virtud de la Convención no discriminan contra el hombre.

19. Los Estados Partes deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 para acelerar

14 Las palabras "acción afirmativa" se utilizan en los Estados Unidos de América y en varios documentos de las Naciones Unidas, mientras que "acción positiva" tiene uso difundido en Europa y en muchos documentos de las Naciones Unidas. No obstante, "acción positiva" se utiliza también en otro sentido en las normas internacionales sobre derechos humanos para describir sobre "una acción positiva del Estado" (la obligación de un Estado de tomar medidas en contraposición de su obligación de abstenerse de actuar). Por lo tanto, la expresión "acción positiva" es ambigua porque no abarca solamente medidas especiales de carácter temporal en el sentido del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención. Las expresiones "discriminación en sentido inverso" o "discriminación positiva" han sido criticadas por varios comentaristas por considerarlas incorrectas.

el logro de un objetivo concreto relacionado con la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, y otras políticas sociales generales adoptadas para mejorar la situación de la mujer y la niña. No todas las medidas que puedan ser o que serán favorables a las mujeres son medidas especiales de carácter temporal. El establecimiento de condiciones generales que garanticen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer y la niña y que tengan por objeto asegurar para ellas una vida digna y sin discriminación no pueden ser llamadas medidas especiales de carácter temporal.

20. El párrafo 1 del artículo 4 indica expresamente el carácter "temporal" de dichas medidas especiales. Por lo tanto, no debe considerarse que esas medidas son necesarias para siempre, aun cuando el sentido del término "temporal" pueda, de hecho, dar lugar a la aplicación de dichas medidas durante un período largo. La duración de una medida especial de carácter temporal se debe determinar teniendo en cuenta el resultado funcional que tiene a los fines de la solución de un problema concreto y no estableciendo un plazo determinado. Las medidas especiales de carácter temporal deben suspenderse cuando los resultados deseados se hayan alcanzado y se hayan mantenido durante un período de tiempo.

21. El término "especiales", aunque se ajusta a la terminología empleada en el campo de los derechos humanos, también debe ser explicado detenidamente. Su uso a veces describe a las mujeres y a otros grupos objeto de discriminación como grupos débiles y vulnerables y que necesitan medidas extraordinarias o "especiales" para participar o competir en la sociedad. No obstante, el significado real del término "especiales" en la formulación del párrafo 1 del artículo 4 es que las medidas están destinadas a alcanzar un objetivo específico.

22. El término "medidas" abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa, y reglamentaria, como pueden ser los programas de divulgación o apoyo; la asignación o reasignación de recursos; el trato preferencial; la determinación de metas en materia de contratación y promoción; los objetivos cuantitativos relacionados con plazos determinados; y los sistemas de cuotas. La elección de una "medida" en particular dependerá del contexto en que se aplique el párrafo 1 del artículo 4 y del objetivo concreto que se trate de lograr.

23. La adopción y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal pueden dar lugar a un examen de las cualificaciones y los méritos del grupo o las personas a las que van dirigidas y a una impugnación de las preferencias concedidas a mujeres supuestamente menos cualificadas que hombres en ámbitos como la política, la

educación y el empleo. Dado que las medidas especiales de carácter temporal tienen como finalidad acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto, las cuestiones de la cualificaciones y los méritos, en particular en el ámbito del empleo en el sector público y el privado, tienen que examinarse detenidamente para ver si reflejan prejuicios de género, ya que vienen determinadas por las normas y la cultura. En el proceso de nombramiento, selección o elección para el desempeño de cargos públicos y políticos, también es posible que haya que tener en cuenta otros factores aparte de lascualificaciones y los méritos, incluida la aplicación de los principios de equidad democrática y participación electoral.

24. El párrafo 1 del artículo 4, leído conjuntamente con los artículos 1, 2, 3, 5 y 24, debe aplicarse en relación con los artículos 6 a 16 que estipulan que los Estados Partes "tomarán todas las medidas apropiadas". Por lo tanto, el Comité entiende que los Estados Partes tienen la obligación de adoptar y aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con cualquiera de esos artículos si se puede demostrar que dichas medidas son necesarias y apropiadas para acelerar el logro del objetivo general de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer o de un objetivo específico relacionado con esa igualdad.

IV. Recomendaciones a los Estados Partes

25. En los informes de los Estados Partes deberá figurar información sobre la adopción o no de medidas especiales de carácter temporal en virtud del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y los Estados Partes deberán preferiblemente utilizar la expresión "medidas especiales de carácter temporal" a fin de evitar confusión.

26. Los Estados Partes deberán distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el logro de un objetivo concreto de igualdad sustantiva o de facto de la mujer y otras políticas sociales generales adoptadas y aplicadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas. Los Estados Partes deberán tener en cuenta que no todas las medidas que potencialmente son o serían favorables a la mujer reúnen los requisitos necesarios para ser consideradas medidas especiales de carácter temporal.

27. Al aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer, los Estados Partes deberán analizar el contexto de la situación de la mujer en todos los ámbitos de la vida, así como en el

ámbito específico al que vayan dirigidas esas medidas. Deberán evaluar la posible repercusión de las medidas especiales de carácter temporal respecto de un objetivo concreto en el contexto nacional y adoptar las medidas especiales de carácter temporal que consideren más adecuadas para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer.

28. Los Estados Partes deberán explicar las razones de la elección de un tipo de medida u otro. La justificación de la aplicación de dichas medidas deberá incluir una descripción de la situación real de la vida de la mujer, incluidas las condiciones e influencias que conforman su vida y sus oportunidades, o de un grupo específico de mujeres que sean objeto de formas múltiples de discriminación, cuya situación trata de mejorar el Estado Parte de manera acelerada con la aplicación de dichas medidas especiales de carácter temporal. Asimismo, deberá aclararse la relación que haya entre dichas medidas y las medidas y los esfuerzos generales que se lleven a cabo para mejorar la situación de la mujer.

29. Los Estados Partes deberán dar explicaciones adecuadas en todos los casos en que no adopten medidas especiales de carácter temporal. Esos casos no podrán justificarse simplemente alegando imposibilidad de actuar o atribuyendo la inactividad a las fuerzas políticas o del mercado predominantes, como las inherentes al sector privado, las organizaciones privadas o los partidos políticos. Se recuerda a los Estados Partes que en el artículo 2 de la Convención, que debe considerarse junto con todos los demás artículos, se establece la responsabilidad del Estado Parte por la conducta de dichas entidades.

30. Los Estados Partes podrán informar de la adopción de medidas especiales de carácter temporal en relación con diversos artículos. En el marco del artículo 2, se invita a los Estados Partes a que informen acerca de la base jurídica o de otro tipo de dichas medidas y de la razón por la que han elegido un enfoque determinado. También se invita a los Estados Partes a que faciliten detalles sobre la legislación relativa a medidas especiales de carácter temporal y en particular acerca de si esa legislación estipula que las medidas especiales de carácter temporal son obligatorias o voluntarias.

31. Los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal. El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales

que prohíben la discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de la discriminación y las medidas especiales de carácter temporal debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas.

32. El Comité señala a la atención de los Estados Partes el hecho de que las medidas especiales de carácter temporal también pueden basarse en decretos, directivas sobre políticas o directrices administrativas formulados y aprobados por órganos ejecutivos nacionales, regionales o locales aplicables al empleo en el sector público y la educación. Esas medidas especiales de carácter temporal podrán incluir la administración pública, la actividad política, la educación privada y el empleo. El Comité señala también a la atención de los Estados Partes que dichas medidas también podrán ser negociadas entre los interlocutores sociales del sector del empleo público o privado, o ser aplicadas de manera voluntaria por las empresas, organizaciones e instituciones públicas o privadas, así como por los partidos políticos.

33. El Comité reitera que los planes de acción sobre medidas especiales de carácter temporal tienen que ser elaborados, aplicados y evaluados en el contexto nacional concreto y teniendo en cuenta los antecedentes particulares del problema que procuran resolver. El Comité recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes detalles de los planes de acción que puedan tener como finalidad crear vías de acceso para la mujer y superar su representación insuficiente en ámbitos concretos, redistribuir los recursos y el poder en determinadas áreas y poner en marcha cambios institucionales para acabar con la discriminación pasada o presente y acelerar el logro de la igualdad de facto. En los informes también debe explicarse si esos planes de acción incluyen consideraciones sobre los posibles efectos colaterales perjudiciales imprevistos de esas medidas y sobre las posibles fórmulas para proteger a las mujeres de ellos. Los Estados Partes también deberán describir en sus informes los resultados de las medidas especiales de carácter temporal y evaluar las causas de su posible fracaso.

34. En el marco del artículo 3, se invita a los Estados Partes a que informen sobre las instituciones encargadas de elaborar, aplicar, supervisar, evaluar y hacer cumplir

las medidas especiales de carácter temporal. Esta responsabilidad podrá confiarse a instituciones nacionales existentes o previstas, como los ministerios de asuntos de la mujer, los departamentos de asuntos de la mujer integrados en ministerios o en las oficinas presidenciales, los defensores del pueblo, los tribunales u otras entidades de carácter público o privado que tengan explícitamente el mandato de elaborar programas concretos, supervisar su aplicación y evaluar su repercusión y sus resultados. El Comité recomienda que los Estados Partes velen para que las mujeres en general, y los grupos de mujeres afectados en particular, participen en la elaboración, aplicación y evaluación de dichos programas. Se recomienda en especial que haya un proceso de colaboración y consulta con la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales que representen a distintos grupos de mujeres.

35. El Comité recuerda y reitera su recomendación general Nº 9 sobre datos estadísticos relativos a la situación de la mujer, y recomienda que los Estados Partes presenten datos estadísticos desglosados por sexo a fin de medir los progresos realizados en el logro de la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y la eficacia de las medidas especiales de carácter temporal.

36. Los Estados Partes deberán informar acerca de los tipos de medidas especiales de carácter temporal adoptadas en ámbitos específicos en relación con el artículo o los artículos pertinentes de la Convención. La información que se presente respecto de cada artículo deberá incluir referencias a objetivos y fines concretos, plazos, razones de la elección de medidas determinadas, medios para permitir que las mujeres se beneficien con esas medidas e instituciones responsables de supervisar la aplicación de las medidas y los progresos alcanzados. También se pide a los Estados Partes que indiquen el número de mujeres a las que se refiere una medida concreta, el número de las que ganarían acceso y participarían en un ámbito determinado gracias a una medida especial de carácter temporal, o los recursos y el poder que esa medida trata de redistribuir, entre qué número de mujeres y en qué plazos.

37. El Comité reitera sus Recomendaciones generales Nos. 5, 8 y 23, en las que recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la educación, la economía, la política y el empleo, respecto de la actuación de mujeres en la representación de sus gobiernos a nivel internacional y su participación en la labor de las organizaciones internacionales y en la vida política y pública. Los Estados Partes deben intensificar esos esfuerzos en el contexto nacional, especialmente en lo referente a todos los aspectos de la educación a todos los niveles, así como a todos los

aspectos y niveles de la formación, el empleo y la representación en la vida pública y política. El Comité recuerda que en todos los casos, pero en particular en el área de la salud, los Estados Partes deben distinguir claramente en cada esfera qué medidas son de carácter permanente y cuáles son de carácter temporal.

38. Se recuerda a los Estados Partes que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja. También deberán aplicarse medidas especiales de carácter temporal en relación con los créditos y préstamos, los deportes, la cultura y el esparcimiento y la divulgación de conocimientos jurídicos. Cuando sea necesario, esas medidas deberán estar destinadas a las mujeres que son objeto de discriminación múltiple, incluidas las mujeres rurales.

39. Aunque quizás no sea posible aplicar medidas especiales de carácter temporal en relación con todos los artículos de la Convención, el Comité recomienda que se considere la posibilidad de adoptarlas en todos los casos en que se plantee la cuestión de acelerar el acceso a una participación igual, por un lado, y de acelerar la redistribución del poder y de los recursos, por el otro, y cuando se pueda demostrar que estas medidas son necesarias y absolutamente adecuadas en las circunstancias de que se trate.

Recomendaciones Generales Adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Recomendación General Nº XXV

Relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género
56º período de sesiones (2000)

1. El Comité toma nota de que la discriminación racial no siempre afecta a las mujeres y a los hombres en igual medida ni de la misma manera. Existen circunstancias en que afecta únicamente o en primer lugar a las mujeres, o a las mujeres de distinta manera o en distinta medida que a los hombres. A menudo no se detecta si no se reconocen explícitamente las diferentes experiencias de unas u otros en la vida pública y privada.

2. Determinadas formas de discriminación racial pueden dirigirse contra las mujeres en calidad de tales como, por ejemplo, la violencia sexual cometida contra las mujeres de determinados grupos raciales o étnicos en detención o durante conflictos armados; la esterilización obligatoria de mujeres indígenas; el abuso de trabajadoras en el sector no estructurado o de empleadas domésticas en el extranjero. La discriminación racial puede tener consecuencias que afectan en primer lugar o únicamente a las mujeres, como embarazos resultantes de violaciones motivadas por prejuicios raciales; en algunas sociedades las mujeres violadas también pueden ser sometidas a ostracismo. Además, las mujeres pueden verse limitadas por la falta de remedios y mecanismos de denuncia de la discriminación a causa de impedimentos por razón de sexo, tales como los prejuicios de género en el ordenamiento jurídico y la discriminación de la mujer en la vida privada.

3. Reconociendo que algunas formas de discriminación racial repercuten únicamente sobre las mujeres, el Comité intentará tener en cuenta en su labor los factores genéricos o las cuestiones que puedan estar relacionadas con la discriminación racial. Considera que sus prácticas en este sentido se beneficiarían del desarrollo, en colaboración con los Estados Partes, de un enfoque más sistemático y coherente de la evaluación y la vigilancia de la discriminación racial de las mujeres, así como de las desventajas, obstáculos y dificultades por motivos de raza, color, linaje u origen na-

cional o étnico con que tropiezan para ejercer y disfrutar plenamente de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

4. En consecuencia, al examinar formas de discriminación racial, el Comité pretende aumentar sus esfuerzos para integrar las perspectivas de género, incorporar análisis basados en el género y alentar la utilización de un lenguaje no sexista en sus métodos de trabajo durante el período de sesiones, comprensivos de su examen de los informes presentados por los Estados Partes, las observaciones finales, los mecanismos de alerta temprana y los procedimientos de urgencia, y las recomendaciones generales.

5. Como parte de la metodología para tener plenamente en cuenta las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, el Comité incluirá entre sus métodos de trabajo durante el período de sesiones un análisis de la relación entre la discriminación por razón de sexo y la discriminación racial, prestando especial atención a:

a) La forma y manifestación de la discriminación racial;
b) Las circunstancias en que se produce la discriminación racial;
c) Las consecuencias de la discriminación racial; y
d) La disponibilidad y accesibilidad de los remedios y mecanismos de denuncia en casos discriminación racial.

6. Tomando nota de que los informes presentados por los Estados Partes a menudo no contienen información específica o suficiente sobre la aplicación de la Convención en lo que se refiere a la mujer, se solicita a los Estados Partes que describan, en la medida de lo posible en términos cuantitativos y cualitativos, los factores y las dificultades que se encuentran a la hora de asegurar que las mujeres disfruten en pie de igualdad y libres de discriminación racial los derechos protegidos por la Convención. Si los datos se clasifican por raza u origen étnico y se desglosan por género dentro de esos grupos raciales o étnicos, los Estados Partes y el Comité podrán determinar, comparar y tomar medidas para remediar las formas de discriminación racial contra la mujer que de otro modo podrían quedar ocultas e impunes.

Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Humanos

Observación General Nº 4

Artículo 3 - Derecho igual de hombres y mujeres en el goce de todos los derechos civiles y políticos
13º período de sesiones (1981)

1. El artículo 3 del Pacto establece que los Estados Partes garantizarán a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; con todo, esta disposición no se ha examinado en grado suficiente en un número considerable de los informes de los Estados, y ello ha originado varios motivos de preocupación, de los cuales cabe poner dos de relieve.

2. En primer lugar, el artículo 3 –así como el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 en la medida en que éstos tratan principalmente de la prevención de la discriminación por varios motivos, uno de los cuales es el sexo– requiere, no solamente medidas de protección, sino también una acción positiva destinada a garantizar el disfrute real de los derechos. Eso no puede hacerse simplemente mediante la promulgación de leyes. Por eso, en general, se ha solicitado más información sobre el papel que desempeña la mujer en la práctica, a fin de determinar qué medidas, además de las puramente legislativas de protección, se han adoptado o se están adoptando para cumplir las obligaciones precisas y positivas que establece el artículo 3 y que progresos se han logrado o con qué factores o dificultades se ha tropezado al respecto.

3. En segundo lugar, la obligación positiva asumida por los Estados Partes en virtud de ese artículo puede producir efectos inevitables sobre la legislación o las medidas administrativas destinadas concretamente a regular materias distintas de las que abarca el Pacto, pero que pueden afectar desfavorablemente a los derechos reconocidos en éste. Ejemplo de ello es, entre otros, el grado en que las leyes sobre inmigración que hacen una distinción entre un ciudadano y una ciudadana pueden afectar adversamente al derecho de la mujer a contraer matrimonio con no ciudadanos o a desempeñar cargos públicos.

4. Por consiguiente, el Comité considera que podría ser útil que los Estados Partes prestaran especial atención a la realización de un examen, por órganos o instituciones especialmente nombrados, de las leyes o medidas que hacen intrínsecamente una distinción entre el hombre y la mujer, en cuanto afecten adversamente a los derechos reconocidos en el Pacto, y estima que los Estados Partes deberían facilitar información concreta en sus informes acerca de todas las medidas, legislativas o de otra índole, cuya finalidad sea cumplir el compromiso asumido por ellos en virtud de dicho artículo.

5. El Comité considera que se ayudaría a los Estados Partes a cumplir esa obligación si se pudiera recurrir en mayor medida a los actuales medios de cooperación internacional para intercambiar experiencia y organizar la asistencia a fin de resolver los problemas prácticos relacionados con la garantía de la igualdad de derechos para el hombre y la mujer.

Observación General Nº 18

No discriminación
37º período de sesiones (1989)

1. La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos. Así, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino que también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. En efecto, la no discriminación constituye un principio tan básico que en el artículo 3 se establece la obligación de cada Estado Parte de garantizar a hombres y mujeres

la igualdad en el goce de los derechos enunciados en el Pacto. Si bien el párrafo 1 del artículo 4 faculta a los Estados Partes para que en situaciones excepcionales adopten disposiciones que suspendan determinadas obligaciones contraídas en virtud del Pacto, ese mismo artículo exige, entre otras cosas, que dichas disposiciones no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Además, el párrafo 2 del artículo 20 impone a los Estados Partes la obligación de prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación.

3. Debido a su carácter básico y general, el principio de no discriminación así como el de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley a veces se establecen expresamente en artículos relacionados con determinadas categorías de derechos humanos. El párrafo 1 del artículo 14 establece que todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y el párrafo 3 del mismo artículo dispone que durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas enunciadas en los incisos a) a g) de este último párrafo. Análogamente, el artículo 25 prevé la igualdad de participación de todos los ciudadanos en la vida pública, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2.

4. Corresponde a los Estados Partes decidir cuáles son las medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones pertinentes. Sin embargo, el Comité desea ser informado acerca de la naturaleza de tales medidas y de su conformidad con los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley e igual protección de la ley.

5. El Comité desea señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que en ciertos casos el Pacto les exige expresamente que tomen medidas que garanticen la igualdad de derechos de las personas de que se trate. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 23 estipula que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidad de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. Las medidas que se adopten podrán ser de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo, pero los Estados Partes tienen la obligación positiva de asegurarse de que los esposos tengan igualdad de derechos, como lo exige el Pacto. En lo que respecta a los niños, el artículo 24 dispone que todo niño, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

6. El Comité toma nota de que en el Pacto no se define el término "discriminación" ni se indica qué es lo que constituye discriminación. Sin embargo, en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se establece que la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. De igual manera, en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se establece que la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

7. Si bien esas convenciones se refieren sólo a un tipo específico de discriminación, el Comité considera que el término "discriminación", tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

8. Sin embargo, el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia. A este respecto, las disposiciones del Pacto son explícitas. Por ejemplo, el párrafo 5 del artículo 6 prohíbe que se imponga la pena de muerte a personas de menos de 18 años de edad. El mismo párrafo prohíbe que se aplique dicha pena a las mujeres en estado de gravidez. De la misma manera, en el párrafo 3 del artículo 10 se requiere que los delincuentes menores estén separados de los adultos. Además, el artículo 25 garantiza determinados derechos políticos, estableciendo diferencias por motivos de ciudadanía y de edad.

9. Los informes de muchos Estados Partes contienen información tanto sobre medidas legislativas como administrativas y decisiones de los tribunales relacionadas con la

protección contra la discriminación jurídica, pero suelen no incluir información que ponga de manifiesto una discriminación de hecho. Al informar sobre el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto, los Estados Partes por lo general citan disposiciones de su constitución o de sus leyes sobre igualdad de oportunidades en lo que respecta a la igualdad de las personas. Si bien esta información es sin duda alguna útil, el Comité quisiera saber si sigue existiendo algún problema de discriminación de hecho, practicada ya sea por las autoridades públicas, la comunidad o por personas u órganos privados. El Comité desea ser informado acerca de las disposiciones legales y medidas administrativas encaminadas a reducir o eliminar tal discriminación.

10. El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto.

11. Tanto en el párrafo 1 del artículo 2 como en el artículo 26 se enumeran motivos de discriminación tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité ha observado que en algunas constituciones y leyes no se señalan todos los motivos por los que se prohíbe la discriminación, en la forma en que se enumeran en el párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, el Comité desearía recibir información de los Estados Partes en cuanto al significado que revisten esas omisiones.

12. Si bien el artículo 2 del Pacto limita el ámbito de los derechos que han de protegerse contra la discriminación a los previstos en el Pacto, el artículo 26 no establece dicha limitación. Esto es, el artículo 26 declara que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; también dispone que la ley garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra

la discriminación por cualquiera de los motivos en él enumerados. A juicio del Comité, el artículo 26 no se limita a reiterar la garantía ya prevista en el artículo 2 sino que establece en sí un derecho autónomo. Prohíbe la discriminación de hecho o de derecho en cualquier esfera sujeta a la normativa y la protección de las autoridades públicas. Por lo tanto, el artículo 26 se refiere a las obligaciones que se imponen a los Estados Partes en lo que respecta a sus leyes y la aplicación de sus leyes. Por consiguiente, al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio. Dicho de otro modo, la aplicación del principio de no discriminación del artículo 26 no se limita al ámbito de los derechos enunciados en el Pacto.

13. Por último, el Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto.

Observación General Nº 28

Artículo 3 - La igualdad de derechos entre hombres y mujeres
68º período de sesiones (2000)

1. El Comité ha decidido actualizar su observación general sobre el artículo 3 del Pacto y reemplazar la Observación general Nº 4 (13º período de sesiones, 1981), a la luz de la experiencia que ha adquirido en sus actividades en los veinte últimos años. La presente revisión tiene como objetivo considerar los importantes efectos de este artículo en cuanto al goce por la mujer de los derechos humanos amparados por el Pacto.

2. El artículo 3 explicita que todos los seres humanos deben disfrutar en pie de igualdad e íntegramente de todos los derechos previstos en el Pacto. Esta disposición no puede surtir plenamente sus efectos cuando se niega a alguien el pleno disfrute de cualquier derecho del Pacto en un pie de igualdad. En consecuencia, los Estados deben garantizar a hombres y mujeres por igual el disfrute de todos los derechos previstos en el Pacto.

3. En virtud de la obligación de garantizar a todas las personas los derechos reconocidos en el Pacto, establecida en los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas necesarias para hacer posible el goce de estos derechos y que

disfruten de ellos. Esas medidas comprenden las de eliminan los obstáculos que se interponen en el goce de esos derechos en condiciones de igualdad, dar instrucción a la población y a los funcionarios del Estado en materia de derechos humanos y ajustar la legislación interna a fin de dar efecto a las obligaciones enunciadas en el Pacto. El Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria. Los Estados Partes deben presentar información en cuanto al papel que efectivamente tiene la mujer en la sociedad a fin de que el Comité pueda evaluar qué medidas, además de las disposiciones puramente legislativas, se han tomado o deberán adoptarse para cumplir con esas obligaciones, hasta qué punto se ha avanzado, con qué dificultades se ha tropezado y qué se está haciendo para superarlas.

4. Los Estados Partes son responsables de asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Según los artículos 2 y 3, los Estados Partes deben adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razones de sexo, para poner término a los actos discriminatorios, que obsten al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

5. La desigualdad que padecen las mujeres en el mundo en el disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas. El papel subordinado que tiene la mujer en algunos países queda de manifiesto por la elevada incidencia de selección prenatal por el sexo del feto y el aborto de fetos de sexo femenino. Los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto. Los Estados Partes deberán presentar información adecuada acerca de aquellos aspectos de la tradición, la historia, las prácticas culturales y las actitudes religiosas que comprometan o puedan comprometer el cumplimiento del artículo 3 e indicar qué medidas han adoptado o se proponen adoptar para rectificar la situación.

6. Los Estados Partes, para cumplir la obligación enunciada en el artículo 3, deben tener en cuenta los factores que obstan al igual disfrute por hombres y mujeres de cada uno de los derechos estipulados en el Pacto. Con el fin de que el Comité pueda tener una imagen cabal de la situación de la mujer en cada Estado Parte en lo que respecta al ejercicio de los derechos previstos en el Pacto, en la presente observación

general se indican algunos de los factores que afectan al disfrute en pie de igualdad por la mujer de los derechos que prevé el Pacto y se indica el tipo de información que debe presentarse con respecto a esos derechos.

7. Es preciso proteger el disfrute en condiciones de igualdad de los derechos humanos por la mujer durante los estados de excepción (art. 4). Los Estados Partes que en tiempos de emergencia pública adopten medidas que suspendan las obligaciones que les incumben en virtud del Pacto, según se prevé en el artículo 4, deberán proporcionar información al Comité en cuanto a los efectos de esas medidas sobre la situación de la mujer y demostrar que no son discriminatorias.

8. La mujer está en situación particularmente vulnerable en tiempos de conflicto armado interno o internacional. Los Estados Partes deberán informar al Comité de todas las medidas adoptadas en situaciones de esa índole para proteger a la mujer de la violación, el secuestro u otras formas de violencia basada en el género.

9. Los Estados, al hacerse partes en el Pacto, contraen de conformidad con el artículo 3 el compromiso de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en él; de conformidad con el artículo 5, nada de lo dispuesto en el Pacto puede ser interpretado en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos reconocidos en el artículo 3 o a limitarlos en formas no previstas por él. Tampoco podrá admitirse restricción o menoscabo del goce por la mujer en pie de igualdad de todos los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

10. Los Estados Partes, al presentar informes sobre el derecho a la vida, amparado en el artículo 6, deberán aportar datos respecto de las tasas de natalidad y el número de casos de muertes de mujeres en relación con el embarazo o el parto. Deberán también presentar datos desglosados por sexo acerca de las tasas de mortalidad infantil. Igualmente, deberán proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida. Los Estados Partes deberán informar asimismo, acerca de las medidas adoptadas para proteger a la mujer de prácticas que vulneran su derecho a la vida, como el infanticidio de niñas,

la quema de viudas o los asesinatos por causa de dote. El Comité desea también información acerca de los efectos especiales que la pobreza y la privación tienen sobre la mujer y que pueden poner en peligro su vida.

11. El Comité, a fin de evaluar el cumplimiento del artículo 7 del Pacto, así como del artículo 24, en que se prevé la protección especial del niño, necesita información sobre las leyes y prácticas nacionales relativas a la violencia en el hogar y otros tipos de violencia contra la mujer, con inclusión de la violación. También necesita saber si el Estado Parte da a la mujer que ha quedado embarazada como consecuencia de una violación acceso al aborto en condiciones de seguridad. Los Estados Partes deberán asimismo, presentar al Comité información acerca de las medidas para impedir el aborto o la esterilización forzados. Los Estados Partes en que exista la práctica de la mutilación genital, deberán presentar información acerca de su alcance y de las medidas adoptadas para erradicarla. La información proporcionada por los Estados Partes acerca de todas estas cuestiones deberá referirse también a las medidas de protección que existan, incluyendo los recursos judiciales para proteger a la mujer cuyos derechos en virtud del artículo 7 hayan sido vulnerados.

12. Los Estados Partes, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud del artículo 8, deberán informar al Comité acerca de las medidas adoptadas para erradicar la trata de mujeres y niños dentro del país o fuera de sus fronteras, así como la prostitución forzada. Deberán también proporcionar información acerca de las medidas adoptadas para proteger a mujeres y niños, incluidos los extranjeros, de la esclavitud, encubierta entre otras cosas en la forma de servicios domésticos o servicios personales de otra índole. Los Estados Partes en que se recluta a las mujeres y a los niños y los Estados Partes que los reciben deberán proporcionar información acerca de las medidas adoptadas en los planos nacional o internacional para impedir que se vulneren los derechos de unas y otros.

13. Los Estados Partes deberán proporcionar información sobre las normas específicas que impongan a la mujer una forma de vestir en público. El Comité destaca que esas normas pueden entrañar una infracción de diversas disposiciones del Pacto, como el artículo 26, relativo a la no discriminación; el artículo 7 si se imponen castigos corporales por el incumplimiento de esa norma; el artículo 9 si el incumplimiento está sancionado con la privación de la libertad; el artículo 12 si la libertad de desplazamiento es objeto de una restricción de esa índole; el artículo 17, que garantiza a todos el derecho a una vida privada sin injerencias arbitrarias o ilegales; los artículos 18 y 19 si se obliga a la mujer a vestir en forma que no corresponda a su religión o a

su libertad de expresión y, por último, el artículo 27 si la vestimenta exigida está en contradicción con la cultura a la que la mujer diga pertenecer.

14. En cuanto al artículo 9, los Estados Partes deberán presentar información acerca de las normas legales o las prácticas que priven a la mujer de su libertad en forma arbitraria o desigual, como por ejemplo el confinamiento dentro de un lugar determinado (véase la Observación general Nº 8, párr. 1).

15. Con respecto a los artículos 7 y 10, los Estados Partes deberían presentar toda la información que sea pertinente para asegurarse de que los derechos de las personas privadas de la libertad estén amparados en igualdad de condiciones para la mujer y para el hombre.

En particular, los Estados Partes deberán indicar si mujeres y hombres están separados en las cárceles y si las mujeres son vigiladas únicamente por guardias de sexo femenino. Deberán informar también acerca del cumplimiento de la norma que obliga a separar a las acusadas jóvenes de las adultas y sobre cualquier diferencia de trato entre hombres y mujeres privados de su libertad como el acceso a programas de rehabilitación y educación y a visitas conyugales y familiares. Las mujeres embarazadas que estén privadas de libertad deben ser objeto de un trato humano y debe respetarse su dignidad inherente en todo momento y en particular durante el alumbramiento y el cuidado de sus hijos recién nacidos. Los Estados Partes deben indicar qué servicios tienen para garantizar lo que antecede y qué formas de atención médica y de salud ofrecen a esas madres y a sus hijos.

16. En cuanto al artículo 12, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de las disposiciones legislativas o las prácticas que restrinjan el derecho de la mujer a la libertad de circulación; por ejemplo, el ejercicio de atribuciones del marido sobre la esposa o atribuciones del padre sobre las hijas adultas y las exigencias de hecho o de derecho que impidan a la mujer viajar, como el consentimiento de un tercero para que se expida un pasaporte u otro tipo de documento de viaje a una mujer adulta. Los Estados Partes deben también informar acerca de las medidas adoptadas para eliminar tales leyes y prácticas y proteger a la mujer contra ellas e indicar, entre otras cosas, los recursos internos de que disponga (véase la Observación General Nº 27, párrs. 6 y 18).

17. Los Estados Partes deben velar por que se reconozca a las mujeres extranjeras en condiciones de igualdad, el derecho a presentar argumentos contra su expulsión y a lograr que su situación sea revisada en la forma prevista en el artículo 13. En

este contexto, las mujeres extranjeras deberán tener derecho a aducir argumentos basados en infracciones del Pacto que afecten concretamente a la mujer, como las mencionadas en los párrafos 10 y 11 supra.

18. Los Estados Partes deben presentar información que permitiera al Comité determinar si la mujer disfruta en condiciones de igualdad con el hombre del derecho a recurrir a los tribunales y a un proceso justo, previstos en el artículo 14. En particular, los Estados Partes deberán comunicar al Comité si existen disposiciones legislativas que impidan a la mujer el acceso directo y autónomo a los tribunales (véase la comunicación Nº 202/1986, Ato del Avellanal c. el Perú, dictamen de 28 de octubre de 1988), si la mujer puede rendir prueba testimonial en las mismas condiciones que el hombre y si se han adoptado medidas para que la mujer tenga igual acceso a la asistencia letrada, particularmente en cuestiones de familia. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes si hay ciertas categorías de mujeres a las que se niegue la presunción de inocencia a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 14 y las medidas que se hayan adoptado para poner término a esa situación.

19. El derecho que enuncia el artículo 16 en el sentido de que todo ser humano tiene derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica es particularmente pertinente en el caso de la mujer, que suele verlo vulnerado en razón de su sexo o su estado civil. Este derecho supone que no se puede restringir en razón del estado civil o por otra causa discriminatoria la capacidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad, concertar un contrato o ejercer otros derechos civiles. Supone también que la mujer no puede ser tratada como un objeto que se entrega a su familia junto con la propiedad del marido difunto. Los Estados deben proporcionar información acerca de las leyes o prácticas que impidan que la mujer sea tratada como persona jurídica de pleno derecho o actúe como tal, así como de las medidas adoptadas para erradicar las leyes o prácticas que permitan esa situación.

20. Los Estados Partes deben presentar información que permita al Comité evaluar los efectos de las leyes y prácticas que entraben el ejercicio por la mujer, en pie de igualdad con el hombre, del derecho a la vida privada y otros derechos amparados por el artículo 17. Constituye un ejemplo de esa situación el caso en que se tiene en cuenta la vida sexual de una mujer al decidir el alcance de sus derechos y de la protección que le ofrece la ley, incluida la protección contra la violación. Otro ámbito en que puede ocurrir que los Estados no respeten la vida privada de la mujer guarda relación con sus funciones reproductivas, como ocurre, por ejemplo, cuando

se exige que el marido dé su autorización para tomar una decisión respecto de la esterilización, cuando se imponen requisitos generales para la esterilización de la mujer, como tener cierto número de hijos o cierta edad, o cuando los Estados imponen a los médicos y a otros funcionarios de salud la obligación de notificar los casos de mujeres que se someten a abortos. En esos casos, pueden estar en juego también otros derechos amparados en el Pacto, como los previstos en los artículos 6 y 7. También puede ocurrir que los particulares interfieran en la vida íntima de la mujer, como el caso de los empleadores que piden una prueba de embarazo antes de contratar a una mujer. Los Estados Partes deben presentar información acerca de las leyes y las acciones públicas y privadas que obsten al disfrute en pie de igualdad por la mujer de los derechos amparados por el artículo 17 y acerca de las medidas adoptadas para poner término a esas injerencias y ofrecer a la mujer protección al respecto.

21. Los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la libertad de adoptar la religión o las creencias que uno elija, así como la libertad de cambiar de religión o creencia y de expresarla, estén garantizadas y amparadas en la ley y en la práctica en las mismas condiciones y sin discriminación para el hombre y la mujer. Estas libertades, amparadas por el artículo 18, no deben ser objeto de más restricciones que las que autorice el Pacto y no deben quedar limitadas en virtud de, entre otras cosas, normas por las cuales haya que recabar la autorización de terceros o de la injerencia de padres, esposos, hermanos u otros para su ejercicio. No se puede invocar el artículo 18 para justificar la discriminación contra la mujer aduciendo la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; por lo tanto, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de la situación de la mujer en lo que toca a su libertad de pensamiento, conciencia y religión, e indicar qué medidas han adoptado o se proponen adoptar para erradicar y prevenir la vulneración de estas libertades respecto de la mujer y proteger sus derechos contra la discriminación.

22. En relación con el artículo 19, los Estados Partes deberán comunicar al Comité las leyes u otros factores que obsten para que la mujer ejerza en pie de igualdad los derechos protegidos en esa disposición. Habida cuenta de que la publicación y difusión de material obsceno y pornográfico que presente a mujeres y niñas como objetos de violencia o de tratos degradantes o inhumanos puede fomentar que las mujeres y niñas sean objeto de tratos de esa índole, los Estados Partes deberán proporcionar información acerca de las medidas legales que existan para restringir esa publicación o difusión.

23. Los Estados están obligados a reconocer el mismo trato al hombre y a la mujer con respecto al matrimonio de conformidad con el artículo 23, cuyo texto ha sido desarrollado en la Observación general Nº 19 (1990). El hombre y la mujer tienen el derecho de contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento y los Estados están obligados a proteger el disfrute de ese derecho en pie de igualdad. Hay muchos factores que pueden obstar para que la mujer pueda tomar libremente la decisión de casarse. Uno de ellos se refiere a la edad mínima para contraer matrimonio, que debería ser fijada por el Estado sobre la base de la igualdad de criterios para el hombre y la mujer. Esos criterios deben garantizar a la mujer la posibilidad de adoptar una decisión informada y exenta de coacción. En algunos Estados, un segundo factor puede consistir en que, según el derecho escrito o consuetudinario, un tutor, generalmente varón, sea quien consienta en el matrimonio en lugar de la propia mujer, con lo cual se impide a ésta la posibilidad de elegir libremente.

24. Otro factor que puede afectar al derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento se refiere a la existencia de actitudes sociales que tienden a marginar a la mujer víctima de una violación y a ejercer presión sobre ella para que acepte casarse. Las leyes que exoneran al violador de responsabilidad penal o la atenúan si se casa con la víctima pueden también redundar en detrimento del derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento. Los Estados Partes deben indicar si la circunstancia de casarse con la víctima constituye una causal de exoneración o atenuación de la responsabilidad penal y, en el caso en que la víctima es menor de edad, si en virtud de la violación se reduce la edad en que la víctima puede contraer matrimonio, especialmente en aquellos países en que la víctima de una violación tiene que soportar la marginación de la sociedad. Cuando los Estados imponen a la mujer restricciones para volver a contraer matrimonio que no se imponen al hombre es posible que se afecte un aspecto distinto del derecho a contraer matrimonio. Asimismo, el derecho a escoger el cónyuge puede estar restringido en virtud de leyes o prácticas que impidan que una mujer de una determinada religión se case con un hombre que profese una religión diferente o ninguna. Los Estados deben proporcionar información acerca de estas leyes y prácticas y de las medidas adoptadas para abolir las leyes y erradicar las prácticas que menoscaben el derecho de la mujer a contraer matrimonio únicamente en virtud de su libre y pleno consentimiento. Cabe observar también que la igualdad de trato con respecto al derecho a contraer matrimonio significa que la poligamia es incompatible con ese principio.

La poligamia atenta contra la dignidad de la mujer. Constituye, además, una discriminación inadmisible a su respecto y debe en consecuencia, ser definitivamente abolida allí donde exista.

25. Los Estados Partes, a fin de cumplir las obligaciones que les impone el párrafo 4 del artículo 23, deben cerciorarse de que el régimen matrimonial estipule la igualdad de derechos y obligaciones de los dos cónyuges con respecto a la custodia y el cuidado de los hijos, su educación religiosa y moral, la posibilidad de transmitirles la nacionalidad de los padres y la propiedad o administración de los bienes, sean estos comunes o de propiedad exclusiva de uno de los cónyuges. Los Estados Partes, donde ello sea necesario, deberán revisar su legislación a fin de que la mujer casada tenga los mismos derechos que el hombre con respecto a la propiedad y administración de esos bienes. Deberán cerciorarse asimismo, de que no haya discriminación por razones de sexo en relación con la adquisición o la pérdida de la nacionalidad en razón del matrimonio, los derechos de residencia y el derecho de cada cónyuge a seguir utilizando su propio apellido o a participar en pie de igualdad en la elección de un nuevo apellido. La igualdad en el matrimonio significa que marido y mujer deben participar en un pie de igualdad en las responsabilidades y en la autoridad que se ejerza dentro de la familia.

26. Los Estados Partes deben velar asimismo, por que se respete la igualdad con respecto a la disolución del matrimonio, lo cual excluye la posibilidad del repudio. Las causales de divorcio y anulación deben ser iguales para hombres y mujeres, al igual que las decisiones respecto de la división de los bienes, la pensión alimenticia y la custodia de los hijos. La determinación de la necesidad de mantener contacto entre los hijos y el progenitor al que no se haya confiado su custodia debe obedecer a consideraciones de igualdad. La mujer debe asimismo, tener los mismos derechos que el hombre respecto de la herencia cuando la disolución del matrimonio obedece al fallecimiento de uno de los cónyuges.

27. Al dar efecto al reconocimiento de la familia en el contexto del artículo 23, es importante aceptar el concepto de las diversas formas de familia, con inclusión de las parejas no casadas y sus hijos y de las familias monoparentales y sus hijos, así como de velar por la igualdad de trato de la mujer en esos contextos (véase la Observación general Nº 19, párr. 2). La familia monoparental suele consistir en una mujer soltera que tiene a su cargo uno o más hijos, y los Estados Partes deberán describir las medidas de apoyo que existan para que pueda cumplir sus funciones de progenitora en condiciones de igualdad con el hombre que se encuentre en situación similar.

28. La obligación de los Estados Partes de proteger a los niños (art. 24) debe cumplirse en condiciones de igualdad respecto de los varones y las mujeres. Los Estados Partes deben indicar qué medidas han adoptado para velar por que las niñas sean objeto del mismo trato que los niños en cuanto a la educación, la alimentación y la atención de salud y presentar al Comité datos desglosados por sexo a este respecto. Los Estados Partes deben erradicar, por conducto de la legislación y de cualesquiera otras medidas adecuadas, todas las prácticas culturales o religiosas que comprometan la libertad y el bienestar de las niñas.

29. El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25 en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Partes para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razones de sexo. El Comité pide a los Estados Partes que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del poder legislativo y de altos cargos en la administración pública y el poder judicial.

30. La discriminación contra la mujer suele estar íntimamente vinculada con la discriminación por otros motivos como la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Los Estados Partes deberán tener en cuenta la forma concreta en que algunos casos de discriminación por otros motivos afectan en particular a la mujer e incluir información acerca de las medidas adoptadas para contrarrestar esos efectos.

31. En virtud del derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, amparado por el artículo 26, los Estados deben tomar medidas contra la discriminación por agentes públicos y privados en todos los ámbitos. La discriminación contra la mujer en las leyes de seguridad social (comunicaciones Nos. 172/84, Broeks c. los Países Bajos, dictamen de 9 de abril de 1987; 182/84, Zwaan de Vries c. los Países Bajos, dictamen de 9 de abril de 1987; 218/1986, Vos c. los Países Bajos, dictamen de 29 de marzo de 1989), así como en el ámbito de la ciudadanía o en el de los derechos de los extranjeros en un país (comunicación Nº 035/1978, Aumeeruddy-Cziffra y

otros c. Mauricio, dictamen de 9 de abril de 1981), constituye una infracción del artículo 26. La comisión de los llamados "crímenes de honor" que permanecen impunes constituye una violación grave del Pacto y, en particular, de los artículos 6, 14 y 26. Las leyes que imponen penas más severas a la mujer que al hombre en caso de adulterio u otros delitos infringen también el requisito de la igualdad de trato. Al examinar informes de Estados Partes, el Comité ha observado también en muchos casos que hay una gran proporción de mujeres que trabajan en ámbitos no amparados por la legislación laboral y que las costumbres y tradiciones imperantes discriminan contra la mujer, especialmente en cuanto a las posibilidades de un empleo mejor remunerado y al derecho a igual remuneración por un trabajo de igual valor. Los Estados Partes deberán revisar su legislación y sus prácticas y tomar la iniciativa en la aplicación de todas las medidas que sean necesarias para erradicar la discriminación contra la mujer en todas las materias prohibiendo, por ejemplo, la discriminación por particulares en ámbitos tales como el empleo, la educación, la actividad política y el suministro de alojamiento, bienes o servicios. Los Estados Partes deberán informar acerca de estas medidas, así como de los recursos que pueden utilizar las víctimas de discriminación de esa índole.

32. Los derechos de que disfrutan los miembros de las minorías con arreglo al artículo 27 del Pacto respecto de su idioma, cultura y religión no autorizan a un Estado, a un grupo o una persona a vulnerar el derecho de la mujer al disfrute en igualdad de condiciones de todos los derechos amparados por el Pacto, incluido el que se refiere a la igual protección de la ley. Los Estados deberán informar acerca de la legislación o las prácticas administrativas relativas a la pertenencia a una comunidad minoritaria que pudieran constituir una infracción contra la igualdad de los derechos de la mujer con arreglo al Pacto (comunicación Nº 24/1977, Lovelace c. el Canadá, dictamen de julio de 1981) y acerca de las medidas que hayan adoptado o se propongan adoptar para garantizar a hombres y mujeres el disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos civiles y políticos consagrados en el Pacto. De la misma manera, los Estados Partes deberán informar acerca de las medidas adoptadas para cumplir con estas obligaciones en relación con las prácticas religiosas o culturales de comunidades minoritarias que afecten a los derechos de la mujer. Los Estados Partes deben prestar atención en sus informes a la contribución que aporte la mujer a la vida cultural de su comunidad.

Observaciones Generales Adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Observación General Nº 14

El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)
22º período de sesiones (2000)

1. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos. Además, el derecho a la salud abarca determinados componentes aplicables en virtud de la ley.[1]

2. Numerosos instrumentos de derecho internacional reconocen el derecho del ser humano a la salud. En el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene el artículo más exhaustivo del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes reconocen "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", mientras que en el párrafo 2 del artículo 12 se indican, a título de ejemplo, diversas "medidas que deberán adoptar los Estados Partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho". Además, el derecho a la salud se reconoce, en particular, en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965; en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979; así

1 Por ejemplo, el principio de no discriminación respecto de los establecimientos, bienes y servicios de salud es legalmente aplicable en muchas jurisdicciones nacionales.

como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. Varios instrumentos regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea de 1961 en su forma revisada (art. 11), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981 (art. 16), y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1988 (art. 10), también reconocen el derecho a la salud. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos,[2] así como también en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y en otros instrumentos internacionales.[3]

3. El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud.

4. Al elaborar el artículo 12 del Pacto, la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas no adoptó la definición de la salud que figura en el preámbulo de la Constitución de la OMS, que concibe la salud como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como ausencia de afecciones o enfermedades". Sin embargo, la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al "más alto nivel posible de salud física y mental" no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.

---

2 En su resolución 1989/11.

3 Los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1991 (resolución 46/119), y la Observación general Nº 5 del Comité sobre personas con discapacidad se aplican a los enfermos mentales; el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, y la Declaración y Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, contienen definiciones de la salud reproductiva y de la salud de la mujer.

5. El Comité es consciente de que para millones de personas en todo el mundo el pleno disfrute del derecho a la salud continúa siendo un objetivo remoto. Es más, en muchos casos, sobre todo por lo que respecta a las personas que viven en la pobreza, ese objetivo es cada vez más remoto. El Comité es consciente de que los formidables obstáculos estructurales y de otra índole resultantes de factores internacionales y otros factores fuera del control de los Estados impiden la plena realización del artículo 12 en muchos Estados Partes.

6. Con el fin de ayudar a los Estados Partes a aplicar el Pacto y cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes, esta observación general se centra en el contenido normativo del artículo 12 (parte I), en las obligaciones de los Estados Partes (parte II), en las violaciones (parte III) y en la aplicación en el plano nacional (parte IV), mientras que la parte V versa sobre las obligaciones de actores distintos de los Estados Partes. La observación general se basa en la experiencia adquirida por el Comité en el examen de los informes de los Estados Partes a lo largo de muchos años.

1. Contenido Normativo del Artículo 12

7. El párrafo 1 del artículo 12 define el derecho a la salud, y el párrafo 2 del artículo 12 da algunos ejemplos de las obligaciones contraídas por los Estados Partes.

8. El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud.

9. El concepto del "más alto nivel posible de salud", a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. Existen varios aspectos que no pueden abordarse únicamente desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los individuos; en particular, un Estado no puede garantizar la buena salud ni puede brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malsanos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona. Por lo tanto, el

derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

10. Desde la adopción de los dos Pactos internacionales de las Naciones Unidas en 1966, la situación mundial de la salud se ha modificado de manera espectacular, al paso que el concepto de la salud ha experimentado cambios importantes en cuanto a su contenido y alcance. Se están teniendo en cuenta más elementos determinantes de la salud, como la distribución de los recursos y las diferencias basadas en la perspectiva de género. Una definición más amplia de la salud también tiene en cuenta inquietudes de carácter social, como las relacionadas con la violencia o el conflicto armado.[4] Es más, enfermedades anteriormente desconocidas, como el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), y otras enfermedades, como el cáncer, han adquirido mayor difusión, así como el rápido crecimiento de la población mundial, han opuesto nuevos obstáculos al ejercicio del derecho a la salud, lo que ha de tenerse en cuenta al interpretar el artículo 12.

11. El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional.

12. El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

a) *Disponibilidad*. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los estableci-

4 Artículo 3 común a los Convenios de Ginebra relativos a la protección de las víctimas de la guerra (1949); apartado a) del párrafo 2 del artículo 75 del Protocolo adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (1977); apartado a) del artículo 4 del Protocolo adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (1977).

mientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.[5]

b) *Accesibilidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud[6] deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.[7]

Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

---

5 Véase la Lista modelo de medicamentos esenciales de la OMS, revisada en diciembre de 1999, Información sobre medicamentos de la OMS, vol. 13, Nº 4, 1999.

6 Salvo que se estipule expresamente otra cosa al respecto, toda referencia en esta observación general a los establecimientos, bienes y servicios de salud abarca los factores determinantes esenciales de la salud a que se hace referencia en los párrafos 11 y 12 a) de esta observación general.

7 Véanse los párrafos 18 y 19 de esta observación general.

Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas[8] acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) *Aceptabilidad*. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) *Calidad*. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

13. La lista incompleta de ejemplos que figura en el párrafo 2 del artículo 12 sirve de orientación para definir las medidas que deben adoptar los Estados. En dicho párrafo se dan algunos ejemplos genésicos de las medidas que se pueden adoptar a partir de la definición amplia del derecho a la salud que figura en el párrafo 1 del artículo 12, con la consiguiente ilustración del contenido de ese derecho, según se señala en los párrafos siguientes.[9]

---

8 Véase el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En esta observación general se hace especial hincapié en el acceso ala información debido a la importancia particular de esta cuestión en relación con la salud.

9 En las publicaciones y la práctica acerca del derecho a la salud, se mencionan con frecuencia tres niveles de atención de la salud, a saber: la atención primaria de la salud, que versa esencialmente sobre las enfermedades comunes y relativamente leves y es prestada por los profesionales de la salud y/o los médicos generalmente capacitados que prestan servicios dentro de la comunidad a un precio relativamente bajo; la atención secundaria de la salud prestada en centros, por lo general hospitales, que se relaciona esencialmente con enfermedades leves o enfermedades graves relativamente comunes que no se pueden tratar en el plano comunitario y requieren la intervención de profesionales de la salud y médicos especialmente capacitados, equipo especial y, en ocasiones, atenciones hospitalarias de los pacientes a un costo relativamente más alto; la atención terciaria de la salud dispensada en unos pocos centros, que se ocupa esencialmente de un número reducido de enfermedades leves o graves que requieren la intervención de profesionales y médicos especialmente capacitados, así como equipo especial, y es con frecuencia relativamente cara. Puesto que las modalidades de atención primaria, secundaria y terciaria de la salud se superponen con frecuencia y están a menudo interrelacionadas entre sí, el uso de esta tipología no facilita invariablemente criterios de distinción suficientes que sean de utilidad para evaluar los niveles de atención de la salud que los Estados Partes deben garantizar, por lo que es de escasa utilidad para comprender el contenido normativo del artículo 12.

Apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 - El Derecho a la Salud Materna, Infantil y Reproductiva

14. La disposición relativa a "la reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños" (apartado a) del párrafo 2 del artículo 12)[10] se puede entender en el sentido de que es preciso adoptar medidas para mejorar la salud infantil y materna, los servicios de salud sexuales y genésicos, incluido el acceso a la planificación de la familia, la atención anterior y posterior al parto,[11] los servicios obstétricos de urgencia y el acceso a la información, así como a los recursos necesarios para actuar con arreglo a esa información.[12]

Apartado b) del párrafo 2 del Artículo 12 - El Derecho a la Higiene del Trabajo y del Medio Ambiente

15. "El mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial" (apartado b) del párrafo 2 del artículo 12) entraña, en particular, la adopción de medidas preventivas en lo que respecta a los accidentes laborales y enfermedades profesionales; la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos.[13] Además, la higiene industrial aspira

---

10 Según la OMS, la tasa de mortinatalidad ya no suele utilizarse; en sustitución de ella se utilizan las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años.

11 El término prenatal significa existente o presente antes del nacimiento. (En las estadísticas médicas, el período comienza con la terminación de las 28 semanas de gestación y termina, según las distintas definiciones, entre una y cuatro semanas antes del nacimiento); por el contrario, el término neonatal abarca el período correspondiente a las cuatro primeras semanas después del nacimiento; mientras que el término postnatal se refiere a un acontecimiento posterior al nacimiento. En esta observación general se utilizan exclusivamente los términos prenatal y postnatal, que son más genéricos.

12 La salud genésica significa que la mujer y el hombre están en libertad para decidir si desean reproducirse y en qué momento, y tienen el derecho de estar informados y tener acceso a métodos de planificación familiar seguros, eficaces, asequibles y aceptables de su elección, así como el derecho de acceso a los pertinentes servicios de atención de la salud que, por ejemplo, permitirán a la mujer pasar sin peligros las etapas de embarazo y parto.

13 A este respecto, el Comité toma nota del principio 1 de la Declaración de Estocolmo de 1972, en el que se afirma que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar", así como de la evolución reciente del derecho internacional, en particular la resolución 45/94 de la Asamblea General sobre la necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas; del principio 1 de la Declaración de Río de Janeiro; de los instrumentos regionales de derechos humanos y del artículo 10 del Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

a reducir al mínimo, en la medida en que ello sea razonablemente viable, las causas de los peligros para la salud resultantes del medio ambiente laboral.[14] Además, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 12 abarca la cuestión relativa a la vivienda adecuada y las condiciones de trabajo higiénicas y seguras, el suministro adecuado de alimentos y una nutrición apropiada, y disuade el uso indebido de alcohol y tabaco y el consumo de estupefacientes y otras sustancias nocivas.

Apartado c) del párrafo 2 del artículo 12 - El Derecho a la Prevención y el Tratamiento de Enfermedades, y la Lucha contra Ellas

16. "La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas" (apartado c) del párrafo 2 del artículo 12) exigen que se establezcan programas de prevención y educación para hacer frente a las preocupaciones de salud que guardan relación con el comportamiento, como las enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH/SIDA, y las que afectan de forma adversa a la salud sexual y genésica, y se promuevan los factores sociales determinantes de la buena salud, como la seguridad ambiental, la educación, el desarrollo económico y la igualdad de género. El derecho a tratamiento comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de socorro en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. La lucha contra las enfermedades tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica y la reunión de datos desglosados, la ejecución o ampliación de programas de vacunación y otras estrategias de lucha contra las enfermedades infecciosas.

Apartado d) del párrafo 2 del artículo 12 - El Derecho a Establecimientos, Bienes y Servicios de Salud[15]

17. "La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (apartado d) del párrafo 2 del artículo 12), tanto física como mental, incluye el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos preventivos, curativos y de rehabilitación, así como a la educación en materia de salud;

14 Párrafo 2 del artículo 4 del Convenio Nº 155 de la OIT.

15 Véase el apartado b) del párrafo 12 y la nota 8 *supra*.

programas de reconocimientos periódicos; tratamiento apropiado de enfermedades, afecciones, lesiones y discapacidades frecuentes, preferiblemente en la propia comunidad; el suministro de medicamentos esenciales, y el tratamiento y atención apropiados de la salud mental. Otro aspecto importante es la mejora yel fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos preventivos y curativos, como la organización del sector de la salud, el sistema de seguros y, en particular, la participación en las decisiones políticas relativas al derecho a la salud, adoptadas en los planos comunitario y nacional.

Artículo 12 - Temas Especiales de Alcance General
No Discriminación e Igualdad de Trato

18. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 y en el artículo 3, el Pacto prohíbe toda discriminación en lo referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para conseguirlo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud. El Comité señala que se pueden aplicar muchas medidas, como las relacionadas con la mayoría de las estrategias y los programas destinados a eliminar la discriminación relacionada con la salud, con consecuencias financieras mínimas merced a la promulgación, modificación o revocación de leyes o a la difusión de información. El Comité recuerda el párrafo 12 de la Observación general Nº 3 en el que se afirma que incluso en situaciones de limitaciones graves de recursos es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas especiales de relativo bajo costo.

19. En cuanto al derecho a la salud, es preciso hacer hincapié en la igualdad de acceso a la atención de la salud y a los servicios de salud. Los Estados tienen la obligación especial de proporcionar seguro médico y los centros de atención de la salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, y, al garantizar la atención de la salud y proporcionar servicios de salud, impedir toda discriminación basada en motivos internacionalmente prohibidos, en especial por lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud.[16] Una asignación inadecuada de recursos para

16 Para las obligaciones fundamentales, véanse los párrafos 43 y 44 de la presente observación general.

la salud puede dar lugar a una discriminación que tal vez no sea manifiesta. Por ejemplo, las inversiones no deben favorecer desproporcionadamente a los servicios curativos caros que suelen ser accesibles únicamente a una pequeña fracción privilegiada de la población, en detrimento de la atención primaria y preventiva de salud en beneficio de una parte mayor de la población.

La Perspectiva de Género

20. El Comité recomienda que los Estados incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planificación, programas e investigaciones en materia de salud a fin de promover mejor la salud de la mujer y el hombre. Un enfoque basado en la perspectiva de género reconoce que los factores biológicos y socioculturales ejercen una influencia importante en la salud del hombre y la mujer. La desagregación, según el sexo, de los datos socioeconómicos y los datos relativos a la salud es indispensable para determinar y subsanar las desigualdades en lo referente a la salud.

La Mujer y el Derecho a la Salud

21. Para suprimir la discriminación contra la mujer es preciso elaborar y aplicar una amplia estrategia nacional con miras a la promoción del derecho a la salud de la mujer a lo largo de toda su vida. Esa estrategia debe prever en particular las intervenciones con miras a la prevención y el tratamiento de las enfermedades que afectan a la mujer, así como políticas encaminadas a proporcionar a la mujer acceso a una gama completa de atenciones de la salud de alta calidad y al alcance de ella, incluidos los servicios en materia sexual y reproductiva. Un objetivo importante deberá consistir en la reducción de los riesgos que afectan a la salud de la mujer, en particular la reducción de las tasas de mortalidad materna y la protección de la mujer contra la violencia en el hogar. El ejercicio del derecho de la mujer a la salud requiere que se supriman todas las barreras que se oponen al acceso de la mujer a los servicios de salud, educación e información, en particular en la esfera de la salud sexual y reproductiva. También es importante adoptar medidas preventivas, promocionales y correctivas para proteger a la mujer contra las prácticas y normas culturales tradicionales perniciosas que le deniegan sus derechos genésicos.

Los Niños y Adolescentes

22. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 12 se pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil y

promover el sano desarrollo de los niños. En los ulteriores instrumentos internacionales de derechos humanos se reconoce que los niños y los adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y al acceso a centros de tratamiento de enfermedades.[17] En la Convención sobre los Derechos del Niño se exhorta a los Estados a que garanticen el acceso a los servicios esenciales de salud para el niño y su familia, incluida la atención anterior y posterior al parto de la madre. La Convención vincula esos objetivos con el acceso a la información, respetuosa del niño, sobre prevención y fomento de la salud y la prestación de ayuda a las familias y comunidades para poner en práctica esas medidas. La aplicación del principio de no discriminación requiere que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a una alimentación adecuada, un entorno seguro y servicios de salud física y mental. Es preciso adoptar medidas eficaces y apropiadas para dar al traste con las perniciosas prácticas tradicionales que afectan a la salud de los niños, en especial de las niñas, entre las que figuran el matrimonio precoz, las mutilaciones sexuales femeninas y la alimentación y el cuidado preferentes de los niños varones.[18] Es preciso dar a los niños con discapacidades la oportunidad de disfrutar de una vida satisfactoria y decente y participar en las actividades de su comunidad.

23. Los Estados Partes deben proporcionar a los adolescentes un entorno seguro y propicio que les permita participar en la adopción de decisiones que afectan a su salud, adquirir experiencia, tener acceso a la información adecuada, recibir consejos y negociar sobre las cuestiones que afectan a su salud. El ejercicio del derecho a la salud de los adolescentes depende de una atención respetuosa de la salud de los jóvenes que tiene en cuenta la confidencialidad y la vida privada y prevé el establecimiento de servicios adecuados de salud sexual y reproductiva.

24. La consideración primordial en todos los programas y políticas con miras a garantizar el derecho a la salud del niño y el adolescente será el interés superior del niño y el adolescente.

Personas Mayores

25. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores, el Comité, conforme a lo dispuesto en los párrafos 34 y 35 de la Observación general Nº

17 Párrafo 1 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

18 Véase la resolución WHA 47.10 de la Asamblea Mundial de la Salud titulada "Salud de la madre y el niño y planificación de la familia: prácticas tradicionales nocivas para la salud de las mujeres y los niños, de 1994.

6 (1995), reafirma la importancia de un enfoque integrado de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación. Esas medidas deben basarse en reconocimientos periódicos para ambos sexos; medidas de rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores; y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal, ahorrándoles dolores evitables y permitiéndoles morir con dignidad.

Personas con Discapacidades

26. El Comité reafirma lo enunciado en el párrafo 34 de su Observación general Nº 5, en el que se aborda la cuestión de las personas con discapacidades en el contexto del derecho a la salud física y mental. Asimismo, el Comité subraya la necesidad de velar por que no sólo el sector de la salud pública, sino también los establecimientos privados que proporcionan servicios de salud, cumplan el principio de no discriminación en el caso de las personas con discapacidades.

Pueblos Indígenas

27. Habida cuenta del derecho y la práctica internacionales que están surgiendo, así como de las medidas adoptadas recientemente por los Estados en relación con las poblaciones indígenas,[19] el Comité estima conveniente identificar los elementos que contribuirían a definir el derecho a la salud de los pueblos indígenas, a fin de que los Estados con poblaciones indígenas puedan aplicar más adecuadamente las disposiciones contenidas en el artículo 12 del Pacto. El Comité considera que los pueblos indígenas tienen derecho a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios de salud y a las atenciones de la salud. Los servicios de salud

19 Entre las recientes normas internacionales relativas a los pueblos indígenas cabe mencionar el Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989); los apartados c) y d) del artículo 29 y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el apartado j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), en los que se recomienda a los Estados que respeten, preserven y conserven los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas; la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), en particular su capítulo 26, y la primera parte del párrafo 20 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) en el que se señala que los Estados deben adoptar de común acuerdo medidas positivas para asegurar el respeto de todos los derechos humanos de los pueblos indígenas, sobre la base de no discriminación. Véase también el preámbulo y el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), y el apartado e) del párrafo 2 del artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África (1994). En los últimos años un creciente número de Estados han modificado sus constituciones y promulgado legislación en la que se reconocen los derechos específicos de los pueblos indígenas.

deben ser apropiados desde el punto de vista cultural, es decir, tener en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales. Los Estados deben proporcionar recursos para que los pueblos indígenas establezcan, organicen y controlen esos servicios de suerte que puedan disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental. También deberán protegerse las plantas medicinales, los animales y los minerales que resultan necesarios para el pleno disfrute de la salud de los pueblos indígenas. El Comité observa que, en las comunidades indígenas, la salud del individuo se suele vincular con la salud de la sociedad en su conjunto y presenta una dimensión colectiva. A este respecto, el Comité considera que las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas, contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre a salud de esas poblaciones.

LIMITACIONES

28. Los Estados suelen utilizar las cuestiones relacionadas con la salud pública para justificar la limitación del ejercicio de otros derechos fundamentales. El Comité desea hacer hincapié en el hecho de que la cláusula limitativa -el artículo 4- tiene más bien por objeto proteger los derechos de los particulares, y no permitir la imposición de limitaciones por parte de los Estados. Por consiguiente, un Estado Parte que, por ejemplo, restringe la circulación de personas –o encarcela a personas– con enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, no permite que los médicos traten a presuntos opositores de un gobierno, o se niega a vacunar a los integrantes de una comunidad contra graves enfermedades infecciosas, alegando motivos tales como la seguridad nacional o el mantenimiento del orden público, tiene la obligación de justificar esas medidas graves en relación con cada uno de los elementos enunciados en el artículo 4. Esas restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por el Pacto, en aras de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

29. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, esas limitaciones deberán ser proporcionales, es decir, deberán corresponder a la solución menos restrictiva de entre los tipos de limitaciones previstos. Aun cuando se permiten

básicamente esas limitaciones por motivos de protección de la salud pública, su duración deberá ser limitada y estar sujeta a revisión.

2. Obligaciones de los Estados Partes

Obligaciones Legales de Carácter General

30. Si bien el Pacto establece la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho a la salud, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2) y la obligación de adoptar medidas (párrafo 1 del artículo 2) en aras de la plena realización del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadasy concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho a la salud.[20]

31. La realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado período no debe interpretarse en el sentido de que priva de todo contenido significativo las obligaciones de los Estados Partes. Antes al contrario, la realización progresiva significa que los Estados Partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12.[21]

32. Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud. Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.[22]

33. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar,

20 Véase la Observación general Nº 13 (párr. 43).
21 Véase la Observación general Nº 3 (párr. 9), y la Observación general Nº 13 (párr. 44).
22 Véase la Observación general Nº 3 (párr. 9), y la Observación general Nº 13 (párr. 45).

proporcionar y promover.[23] La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Obligaciones Legales Específicas

34. En particular, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer. Además, las obligaciones de respetar incluyen la obligación del Estado de abstenerse de prohibir o impedir los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, comercializar medicamentos peligrosos y aplicar tratamientos médicos coercitivos, salvo en casos excepcionales para el tratamiento de enfermedades mentales o la prevención de enfermedades transmisibles y la lucha contra ellas. Esas excepciones deberán estar sujetas a condiciones específicas y restrictivas, respetando las mejores prácticas y las normas internacionales aplicables, en particular los Principios de las Naciones Unidas para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental.[24] Asimismo, los Estados deben abstenerse de limitar el acceso a los anticonceptivos u otro medios de mantener la salud sexual y genésica, censurar, ocultar o desvirtuar intencionalmente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto, así como impedir la participación del pueblo en los asuntos relacionados con la salud. Los Estados deben abstenerse asimismo, de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra, por ejemplo mediante los desechos industriales de las instalaciones propiedad del

23 Según las Observaciones generales Nº 12 y Nº 13, la obligación de cumplir incorpora una obligación de facilitar y una obligación de proporcionar. En la presente observación general, la obligación de cumplir también incorpora una obligación de promover habida cuenta de la importancia crítica de la promoción de la salud en la labor realizada por la OMS y otros organismos.

24 Resolución 46/119 de la Asamblea General (1991).

Estado, utilizar o ensayar armas nucleares, biológicas o químicas si, como resultado de esos ensayos, se liberan sustancias nocivas para la salud del ser humano, o limitar el acceso a los servicios de salud como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

35. Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras, las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación, experiencia y deontología. Los Estados también tienen la obligación de velar por que las prácticas sociales o tradicionales nocivas no afecten al acceso a la atención anterior y posterior al parto ni a la planificación de la familia; impedir que terceros induzcan a la mujer a someterse a prácticas tradicionales, por ejemplo a la mutilación de los órganos genitales femeninos; y de adoptar medidas para proteger a todos los grupos vulnerables o marginados de la sociedad, en particular las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas mayores, teniendo en cuenta los actos de violencia desde la perspectiva de género. Los Estados deben velar asimismo, por que terceros no limiten el acceso de las personas a la información y los servicios relacionados con la salud.

36. La obligación de cumplir requiere, en particular, que los Estados Partes reconozcan suficientemente el derecho a la salud en sus sistemas políticos y ordenamientos jurídicos nacionales, de preferencia mediante la aplicación de leyes, y adopten una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio del derecho a la salud. Los Estados deben garantizar la atención de la salud, en particular estableciendo programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y velar por el acceso igual de todos a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas. La infraestructura de la sanidad pública debe proporcionar servicios de salud sexual y genésica, incluida la maternidad segura, sobre todo en las zonas rurales. Los Estados tienen que velar por la apropiada formación de facultativos y demás personal médico, la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud, así como por la promoción y el apoyo a la creación de instituciones que prestan asesoramiento y servicios de salud mental, teniendo debidamente en cuenta la distribución equitativa

a lo largo del país. Otras obligaciones incluyen el establecimiento de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto que sea asequible a todos, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular por lo que se refiere al VIH/SIDA, la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. Los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como también contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos. Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo, incluida la contaminación causada por metales pesados tales como el plomo procedente de la gasolina. Asimismo, los Estados Partes deben formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente destinada a reducir al mínimo los riesgos de accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como formular una política nacional coherente en materia de seguridad en el empleo y servicios de salud.[25]

37. La obligación de cumplir (facilitar) requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades disfrutar del derecho a la salud. Los Estados Partes también tienen la obligación de cumplir (facilitar) un derecho específico enunciado en el Pacto en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición. La obligación de cumplir (promover) el derecho a la salud requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población. Entre esas obligaciones figuran las siguientes: i) fomentar el reconocimiento de los factores que contribuyen al logro resultados positivos en materia de salud, por ejemplo la realización de investigaciones y el suministro de información; ii) velar por que los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el

25 Forman parte integrante de esa política la identificación, determinación, autorización y control de materiales, equipo, sustancias, agentes y procedimientos de trabajo peligrosos; la facilitación a los trabajadores de información sobre la salud, y la facilitación, en caso necesario, de ropa y equipo de protección; el cumplimiento de leyes y reglamentos merced a inspecciones adecuadas; el requisito de notificación de accidentes laborales y enfermedades profesionales; la organización de encuestas sobre accidentes y enfermedades graves, y la elaboración de estadísticas anuales; la protección de los trabajadores y sus representantes contra las medidas disciplinarias de que son objeto por actuar de conformidad con una política de esa clase, y la prestación de servicios de salud en el trabajo con funciones esencialmente preventivas. Véase el Convenio Nº 155 de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo (1981) y el Convenio Nº 161 de la OIT sobre los servicios de salud en el trabajo (1985).

personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados; iii) velar por que el Estado cumpla sus obligaciones en lo referente a la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sanas, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios; iv) apoyar a las personas a adoptar, con conocimiento de causa, decisiones por lo que respecta a su salud.

Obligaciones Internacionales

38. En su Observación general Nº 3 el Comité hizo hincapié en la obligación de todos los Estados Partes de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, para dar plena efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a la salud. Habida cuenta de lo dispuesto en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, en las disposiciones específicas del Pacto (párrafos 1 y 2 del artículo 12 y artículos 22 y 23) y en la Declaración sobre atención primaria de la salud, de Alma-Ata, los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental de la cooperación internacional y cumplir su compromiso de adoptar medidas conjuntas o individuales para dar plena efectividad al derecho a la salud. A este respecto, se remite a los Estados Partes a la Declaración de Alma-Ata, que proclama que la grave desigualdad existente en el estado de salud de la población, especialmente entre los países desarrollados y los país en desarrollo, así como dentro de cada país, es política, social y económicamente inaceptable y, por tanto, motivo de preocupación común para todos los países.[26]

39. Para cumplir las obligaciones internacionales que han contraído en virtud del artículo 12, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute del derecho a la salud en otros países e impedir que terceros conculquen ese derecho en otros países siempre que puedan ejercer influencia sobre esos terceros por medios legales o políticos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. De acuerdo con los recursos de que dispongan, los Estados deben facilitar el acceso a los establecimientos, bienes y recursos de salud esenciales en otros países, siempre que sea posible, y prestar la asistencia necesaria cuando corresponda.[27]

---

26 Artículo II de la Declaración de Alma-Ata, informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, celebrada en Alma-Ata del 6 al 12 de septiembre de 1978, en: Organización Mundial de la Salud, "Serie de Salud para Todos", Nº 1, OMS, Ginebra, 1978.

27 Véase el párrafo 45 de la presente observación general.

Los Estados Partes deben velar por que en los acuerdos internacionales se preste la debida atención al derecho a la salud, y, con tal fin, deben considerar la posibilidad de elaborar nuevos instrumentos legales. En relación con la concertación de otros acuerdos internacionales, los Estados Partes deben adoptar medida para cerciorarse de que esos instrumentos no afectan adversamente al derecho a la salud. Análogamente, los Estados partes tienen la obligación de velar por que sus acciones en cuanto miembros de organizaciones internacionales tengan debidamente en cuenta el derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes que sean miembros de instituciones financieras internacionales, sobre todo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, deben prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud influyendo en las políticas y acuerdos crediticios y las medidas internacionales adoptadas por esas instituciones.

40. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Asamblea Mundial de la Salud, los Estados Partes tienen la obligación individual y solidaria de cooperar en la prestación de ayuda en casos de desastre y de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, incluida la prestación asistencia a los refugiados y los desplazados dentro del país. Cada Estado debe contribuir a esta misión hasta el máximo de su capacidad. Al proporcionar ayuda médica internacional y al distribuir y administrar recursos tales como el agua limpia potable, los alimentos, los suministros médicos y la ayuda financiera, hay que otorgar prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población. Además, dado que algunas enfermedades son fácilmente transmisibles más allá de las fronteras de un Estado, recae en la comunidad internacional la responsabilidad solidaria por solucionar este problema. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los Estados en desarrollo más pobres a este respecto.

41. Los Estados Partes deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas análogas que restrinjan el suministro a otro Estado de medicamentos y equipo médico adecuados. En ningún momento deberá utilizarse la restricción de esos bienes como medio de ejercer presión política o económica. A este respecto, el Comité recuerda su actitud, expuesta en su Observación general Nº 8, con respecto a la relación existente entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

42. Si bien sólo los Estados son Partes en el Pacto y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos

los integrantes de la sociedad -particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada- tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades.

Obligaciones Básicas

43. En la Observación general Nº 3, el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluida la atención primaria básica de la salud. Considerada conjuntamente con instrumentos más recientes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo,[28] la Declaración de Alma-Ata ofrece una orientación inequívoca en cuanto a las obligaciones básicas dimanantes del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que entre esas obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes:

a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre;
c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;
d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS;
e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud;
f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan

28 Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994 (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.95.XIII.18), capítulo I, resolución 1, anexo, capítulos VII y VIII.

deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

44. El Comité confirma asimismo, que entre las obligaciones de prioridad comparables figuran las siguientes:

a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil;
b) Proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad;
c) Adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas;
d) Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades;
e) Proporcionar capacitación adecuada al personal del sector de la salud, incluida la educación en materia de salud y derechos humanos.

45. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros actores que estén en situación de prestar ayuda, prestar "asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica",[29] que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en los párrafos 43 y 44 *supra*.

3. Violaciones

46. Al aplicar el contenido normativo del artículo 12 (parte I) a las obligaciones de los Estados Partes (parte II), se pone en marcha un proceso dinámico que facilita la identificación de las violaciones del derecho a la salud. En los párrafos que figuran a continuación se ilustran las violaciones del artículo 12.

47. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación del derecho a la salud, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte

29 Párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12 y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Ello se desprende del párrafo 1 del artículo 12, que se refiere al más alto nivel posible de salud, así como del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, en virtud del cual cada Estado Parte tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga. Un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para dar efectividad al derecho a la salud viola las obligaciones que ha contraído en virtud del artículo 12. Si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que se ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión de prioridad, las obligaciones señaladas *supra*. Cabe señalar sin embargo que un Estado Parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas enunciadas en el párrafo 43 *supra*, que son inderogables.

48. Las violaciones del derecho a la salud pueden producirse mediante la acción directa de los Estados o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados. La adopción de cualesquiera medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas en lo referente al derecho a la salud, a que se hace referencia en el párrafo 43 *supra*, constituye una violación del derecho a la salud. Entre las violaciones resultantes de actos de comisión figura la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho a la salud, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las preexistentes obligaciones legales nacionales o internacionales relativas al derecho a la salud.

49. Los Estados también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas necesarias dimanantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por actos de omisión figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.

Violaciones de las Obligaciones de Respetar

50. Las violaciones de las obligaciones de respetar son las acciones, políticas o leyes de los Estados que contravienen las normas establecidas en el artículo 12 del Pacto y que son susceptibles de producir lesiones corporales, una morbosidad innecesaria y

una mortalidad evitable. Como ejemplos de ello cabe mencionar la denegación de acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud a determinadas personas o grupos de personas como resultado de la discriminación de iure o de facto; la ocultación o tergiversación deliberadas de la información que reviste importancia fundamental para la protección de la salud o para el tratamiento; la suspensión de la legislación o la promulgación de leyes o adopción de políticas que afectan desfavorablemente al disfrute de cualquiera de los componentes del derecho a la salud; y el hecho de que el Estado no tenga en cuenta sus obligaciones legales con respecto al derecho a la salud al concertar acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades, como, por ejemplo, las empresas multinacionales.

Violaciones de las Obligaciones de Proteger

51. Las violaciones de las obligaciones de proteger dimanan del hecho de que un Estado no adopte todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho a la salud por terceros. Figuran en esta categoría omisiones tales como la no regulación de las actividades de particulares, grupos o empresas con objeto de impedir que esos particulares, grupos o empresas violen el derecho a la salud de los demás; la no protección de los consumidores y los trabajadores contra las prácticas perjudiciales para la salud, como ocurre en el caso de algunos empleadores y fabricantes de medicamentos o alimentos; el no disuadir la producción, la comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas; el no proteger a las mujeres contra la violencia, y el no procesar a los autores de la misma; el no disuadir la observancia continua de prácticas médicas o culturales tradicionales perjudiciales; y el no promulgar o hacer cumplir las leyes a fin de impedir la contaminación del agua, el aire y el suelo por las industrias extractivas y manufactureras.

Violaciones de la Obligación de Cumplir

52. Las violaciones de las obligaciones de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la salud. Cabe citar entre ellas la no adopción o aplicación de una política nacional de salud con miras a garantizar el derecho a la salud de todos; los gastos insuficientes o la asignación inadecuada de recursos públicos que impiden el disfrute del derecho a la salud por los particulares o grupos, en particular las personas vulnerables o marginadas; la no vigilancia del ejercicio del derecho a la salud en el plano nacional,

por ejemplo mediante la elaboración y aplicación de indicadores y bases de referencia; el hecho de no adoptar medidas para reducir la distribución no equitativa de los establecimientos, bienes y servicios de salud; la no adopción de un enfoque de la salud basado en la perspectiva de género; y el hecho de no reducir las tasas de mortalidad infantil y materna.

4. Aplicación en el Plano Nacional

Legislación Marco

53. Las medidas viables más apropiadas para el ejercicio del derecho a la salud variarán significativamente de un Estado a otro. Cada Estado tiene un margen de discreción al determinar qué medidas son las más convenientes para hacer frente a sus circunstancias específicas. No obstante, el Pacto impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona tenga acceso a los establecimientos, bienes y servicios de salud y pueda gozar cuanto antes del más alto nivel posible de salud física y mental. Para ello es necesario adoptar una estrategia nacional que permita a todos el disfrute del derecho a la salud, basada en los principios de derechos humanos que definan los objetivos de esa estrategia, y formular políticas y establecer los indicadores y las bases de referencia correspondientes del derecho a la salud. La estrategia nacional en materia de salud también deberá tener en cuenta los recursos disponibles para alcanzar los objetivos fijados, así como el modo más rentable de utilizar esos recursos.

54. Al formular y ejecutar las estrategias nacionales de salud deberán respetarse, entre otros, los principios relativos a la no discriminación y la participación del pueblo. En particular, un factor integrante de toda política, programa o estrategia con miras al cumplimiento de las obligaciones gubernamentales en virtud del artículo 12 es el derecho de los particulares y grupos a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan afectar a su desarrollo. Para promover la salud, la comunidad debe participar efectivamente en la fijación de prioridades, la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación y evaluación de las estrategias destinadas a mejorar la salud. Sólo podrá asegurarse la prestación efectiva de servicios de salud si los Estados garantizan la participación del pueblo.

55. La estrategia y el plan de acción nacionales de salud también deben basarse en los principios de rendición de cuentas, la transparencia y la independencia del

poder judicial, ya que el buen gobierno es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos humanos, incluido el derecho a la salud. A fin de crear un clima propicio al ejercicio de este derecho, los Estados Partes deben adoptar las medidas apropiadas para cerciorarse de que, al desarrollar sus actividades, el sector de la empresa privada y la sociedad civil conozcan y tengan en cuenta la importancia del derecho a la salud.

56. Los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar una ley marco para dar efectividad a su derecho a una estrategia nacional de salud. La ley marco debe establecer mecanismos nacionales de vigilancia de la aplicación de las estrategias y planes de acción nacionales de salud. Esa ley deberá contener disposiciones sobre los objetivos que deban alcanzarse y los plazos necesarios para ello; los medios que permitan establecer las cotas de referencia del derecho a la salud; la proyectada cooperación con la sociedad civil, incluidos los expertos en salud, el sector privado y las organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional por la ejecución de la estrategia y el plan de acción nacionales del derecho a la salud; y los posibles procedimientos de apelación. Al vigilar el proceso conducente al ejercicio del derecho a la salud, los Estados Partes deben identificar los factores y las dificultades que afectan al cumplimiento de sus obligaciones.

Indicadores y Bases de Referencia del Derecho a la Salud

57. Las estrategias nacionales de salud deben identificar los pertinentes indicadores y bases de referencia del derecho a la salud. El objetivo de los indicadores debe consistir en vigilar, en los planos nacional e internacional, las obligaciones asumidas por el Estado Parte en virtud del artículo 12. Los Estados podrán obtener una orientación respecto de los indicadores pertinentes del derecho a la salud -que permitirán abordar los distintos aspectos de ese derecho- de la labor que realizan al respecto la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los indicadores del derecho a la salud requieren un desglose basado en los motivos de discriminación prohibidos.

58. Una vez identificados los pertinentes indicadores del derecho a la salud, se pide a los Estados Parte que establezcan las bases nacionales de referencia apropiadas respecto de cada indicador. En relación con la presentación de informes periódicos, el Comité emprenderá con el Estado Parte un proceso de determinación del alcance de la aplicación. Dicho proceso entraña el examen conjunto por el Estado Parte y

el Comité de los indicadores y bases de referencia nacionales, lo que a su vez permitirá determinar los objetivos que deban alcanzarse durante el próximo período de presentación del informe. En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esas bases de referencia nacionales para vigilar la aplicación del artículo 12. Posteriormente, durante el proceso ulterior de presentación de informes, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han logrado o no esas bases de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir.

Recursos y Rendición de Cuentas

59. Toda persona o todo grupo que sea víctima de una violación del derecho a la salud deberá contar con recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional.[30] Todas las víctimas de esas violaciones deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos, los foros de consumidores, las asociaciones en pro de los derechos del paciente o las instituciones análogas de cada país deberán ocuparse de las violaciones del derecho a la salud.

60. La incorporación en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales en los que se reconoce el derecho a la salud puede ampliar considerablemente el alcance y la eficacia de las medidas correctivas, por lo que debe alentarse en todos los casos.[31]

La incorporación permite que los tribunales juzguen los casos de violaciones del derecho a la salud, o por lo menos de sus obligaciones fundamentales, haciendo referencia directa al Pacto.

61. Los Estados Partes deben alentar a los magistrados y demás jurisconsultos a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a la violación al derecho a la salud.

62. Los Estados Partes deben respetar, proteger, facilitar y promover la labor realizada por los defensores de los derechos humanos y otros representantes de la sociedad

30 Con independencia de que los grupos en cuanto tales puedan presentar recursos como titulares indiscutibles de derechos, los Estados Partes están obligados por las obligaciones colectivas e individuales enunciadas en el artículo 12. Los derechos colectivos revisten importancia crítica en la esfera de la salud; la política contemporánea de salud pública se basa en gran medida en la prevención y la promoción, enfoques que van esencialmente dirigidos a los grupos.

31 Véase la Observación general Nº 2, párr. 9.

civil con miras a ayudar a los grupos vulnerables o marginados a ejercer su derecho a la salud.

5. Obligaciones de los Actores que no sean Estados Partes

63. El papel desempeñado por los organismos y programas de las Naciones Unidas, y en particular la función esencial asignada a la OMS para dar efectividad al derecho a la salud en los planos internacional, regional y nacional, tiene especial importancia, como también la tiene la función desempeñada por el UNICEF en lo que respecta al derecho a la salud de los niños. Al formular y aplicar sus estrategias nacionales del derecho a la salud, los Estados Partes deben recurrir a la cooperación y asistencia técnica de la OMS. Además, al preparar sus informes, los Estados Partes deben utilizar la información y los servicios de asesoramiento amplios de la OMS en lo referente a la reunión de datos, el desglose de los mismos y la elaboración de indicadores y bases de referencia del derecho a la salud.

64. Además, es preciso mantener los esfuerzos coordinados para dar efectividad al derecho a la salud a fin de reforzar la interacción entre todos los actores de que se trata, en particular los diversos componentes de la sociedad civil. Conforme al o dispuesto en los artículos 22 y 23 del Pacto, la OMS, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones unidas para el Desarrollo, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y otros órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deberán cooperar eficazmente con los Estados Partes, aprovechando sus respectivos conocimientos especializados y respetando debidamente sus distintos mandatos, para dar efectividad al derecho a la salud en el plano nacional. En particular, las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deberán prestar mayor atención a la protección del derecho a la salud en sus políticas de concesión de préstamos, acuerdos crediticios y programas de ajuste estructural. Al examinar los informes de los Estados Partes y la capacidad de éstos para hacer frente a las obligaciones dimanantes del artículo 12, el Comité examinará las repercusiones de la asistencia prestada por todos los demás actores. La adopción por los organismos especializados, programas y órganos de las Naciones Unidas de un enfoque basado en los derechos humanos facilitará considerablemente el ejercicio del derecho a la salud. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité también tendrá en cuenta el papel desempeñado por las asociaciones

profesionales de la salud y demás ONG en lo referente a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del artículo 12.

65. El papel de la OMS, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y el UNICEF, así como también las ONG y las asociaciones médicas nacionales, reviste especial importancia en relación con la prestación de socorros en casos de desastre y la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, en particular la asistencia prestada a los refugiados y los desplazados dentro del país. En la prestación de ayuda médica internacional y la distribución y gestión de recursos tales como el agua potable, los alimentos y los suministros médicos, así como de ayuda financiera, debe concederse prioridad a los grupos más vulnerables o marginados de la población.

Observación General Nº 16

La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)
34º período de sesiones (2005)

Introducción

1. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de todos los derechos humanos es uno de los principios fundamentales reconocidos por el derecho internacional y recogidos en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales protege derechos humanos que son fundamentales para la dignidad humana de toda persona. En particular, su artículo 3 prevé la igualdad de derechos del hombre y la mujer al goce de los derechos que enuncia. Esta disposición se basa en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Salvo la referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es también idéntica al artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se redactó al mismo tiempo.

2. En los trabajos preparatorios se dice que el artículo 3 se incluyó en el Pacto, al igual que en el referente a los derechos civiles y políticos, para indicar que, además de prohibir la discriminación, se deben reconocer expresamente esos derechos tanto

a la mujer como al hombre, en pie de igualdad, y se deben arbitrar los medios adecuados para garantizar a la mujer la posibilidad de ejercer sus derechos. Además, aunque el artículo 3 constituye hasta cierto punto una repetición del párrafo 2 del artículo 2, no por ello es menos necesario reafirmar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Ese principio fundamental, enunciado en la Carta de las Naciones Unidas, debería ser subrayado constantemente, en especial porque hay todavía muchos prejuicios que constituyen un obstáculo para su plena aplicación. A diferencia del artículo 26 del PIDCP, el artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 2 del PIDESC no son disposiciones autónomas, sino que deben leerse juntamente con cada derecho específico garantizado en la parte III del Pacto.

3. El párrafo 2 del artículo 2 del Pacto que nos ocupa garantiza la no discriminación fundada, entre otros motivos, en el sexo. Esta disposición, así como la garantía del disfrute por igual de derechos por parte de hombres y mujeres que recoge el artículo 3, están íntimamente relacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente. Además, la eliminación de la discriminación es fundamental para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad.

4. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tomado en especial nota de los factores que influyen negativamente en la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchas de sus observaciones generales, incluidas las relativas al derecho a una vivienda adecuada , el derecho a una alimentación adecuada , el derecho a la educación , el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua. El Comité solicita también sistemáticamente información sobre la igualdad de disfrute por el hombre y la mujer de los derechos garantizados en el Pacto en la lista de cuestiones que prepara en relación con los informes de los Estados Partes y en el curso de su diálogo con éstos.

5. Las mujeres se ven con frecuencia privadas del disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad, en especial debido a la condición inferior que las asignan la tradición y las costumbres o como consecuencia de discriminación abierta o encubierta.

Muchas mujeres sufren diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiado o migrante, que agravan la situación de desventaja.

I. El Marco Conceptual

A. La Igualdad

6. La esencia del artículo 3 del Pacto es que la mujer y el hombre deben disfrutar en pie de igualdad de los derechos enunciados en él, noción que lleva en sí un sentido sustantivo. Si bien en las disposiciones constitucionales, las leyes y los programas de los gobiernos se puede hallar la expresión de igualdad de trato formal, el artículo 3 preceptúa también que los hombres y las mujeres disfrutarán en la práctica por igual de los derechos enunciados en el Pacto.

7. El disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos prevén la igualdad tanto de facto como de jure. La igualdad de jure (o formal) y de facto (o sustantiva) son conceptos diferentes pero conectados entre sí. La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos.

8. La igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará sólo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3, los Estados Partes deben tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no tienen en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres.

9. Según el artículo 3, los Estados Partes deben respetar el principio de la igualdad en la ley y ante la ley. El legislador en el desempeño de su función ha de respetar el principio de igualdad en la ley, velando por que la legislación promueva el disfrute por igual de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los hombres y las mujeres. En cuanto al principio de igualdad ante la ley, habrá de ser respetado por los órganos administrativos y jurisdiccionales, con la conclusión de que dichos órganos deben aplicar la ley por igual a hombres y mujeres.

B. No Discriminación

10. El principio de no discriminación es el corolario del principio de igualdad. A reserva de lo que se indica en el párrafo 15 infra sobre medidas especiales de carácter temporal, prohíbe tratar de manera diferente a una persona o grupo de personas a causa de su estado o situación particulares, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otras condiciones como la edad, la pertenencia étnica, la discapacidad, el estado civil y la situación de refugiado o migrante.

11. Constituye discriminación contra la mujer "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera" . La discriminación por sexo se puede basar en la diferencia de trato que se da a la mujer por razones biológicas, como la negativa a contratar mujeres porque pueden quedar embarazadas, o en supuestos estereotípicos como orientar a la mujer hacia empleos de bajo nivel porque se considera que la mujer no está dispuesta a consagrarse a su trabajo como se consagraría un hombre.

12. Se produce discriminación directa cuando la diferencia de trato se funda directa y expresamente en distinciones basadas de manera exclusiva en el sexo y en características del hombre y de la mujer que no pueden justificarse objetivamente.

13. Se produce discriminación indirecta cuando la ley, el principio o el programa no tienen apariencia discriminatoria, pero producen discriminación en su aplicación. Ello puede suceder, por ejemplo, cuando las mujeres están en situación desfavorable frente a los hombres en lo que concierne al disfrute de una oportunidad o beneficio particulares a causa de desigualdades preexistentes. La aplicación de una ley neutra en cuanto al género puede perpetuar la desigualdad existente o agravarla.

14. El género afecta al derecho igual del hombre y la mujer a disfrutar de sus derechos. El género alude a las expectativas y presupuestos culturales en torno al comportamiento, las actitudes, las cualidades personales y las capacidades físicas e intelectuales del hombre y la mujer sobre la base exclusiva de su identidad como tales. Las hipótesis y las expectativas basadas en el género suelen situar a la mujer

en situación desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos, como el de actuar y ser reconocida como un adulto autónomo y con plena capacidad, participar plenamente en el desarrollo económico, social y político y tomar decisiones sobre sus circunstancias y condiciones propias. Las ideas preconcebidas sobre el papel económico, social y cultural en función del género impiden que el hombre y la mujer compartan responsabilidades en todas las esferas en que lo exige la igualdad.

C. Medidas Especiales Provisionales

15. Los principios de igualdad y no discriminación por sí solos no siempre garantizan una auténtica igualdad. La necesidad de situar a personas, o grupos de personas desfavorecidos o marginados, al mismo nivel sustantivo que los demás puede exigir en ocasiones medidas especiales provisionales que miran, no sólo a la realización de la igualdad formal o de jure, sino también a la igualdad de facto o sustantiva entre hombres y mujeres. Sin embargo, la aplicación del principio de igualdad requiere que los Estados tomen en ocasiones medidas en favor de la mujer, con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación. En tanto en cuanto estas medidas sean necesarias para rectificar una discriminación *de facto* y finalicen cuando se consiga la igualdad *de facto*, la diferencia de trato es legítima.

II. Obligaciones de los Estados Partes

A. Obligaciones Jurídicas de Carácter General

16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales es obligatoria e inmediatamente aplicable para los Estados Partes.

17. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que sucede con todos los derechos humanos, impone a los Estados Partes obligaciones a tres niveles: respetar, proteger y cumplir. La obligación de cumplir incluye a su vez obligaciones consistentes en proporcionar, promover y facilitar. El artículo 3 establece un nivel no derogable de cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes especificadas en los artículos 6 a 15 del Pacto.

B. Obligaciones Jurídicas Específicas

1. Obligación de Respetar

18. La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de actos discriminatorios que directa o indirectamente tengan como resultado la denegación de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Respetar el derecho obliga a los Estados Partes a no aprobar y a derogar las leyes y a rescindir las políticas, las disposiciones administrativas y los programas que no están conformes con el derecho protegido en el artículo 3. En particular, incumbe a los Estados Partes tener en cuenta la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales en lo que se refiere al género tenga un efecto negativo en la capacidad del hombre y la mujer para disfrutar de sus derechos humanos en pie de igualdad.

2. Obligación de Proteger

19. La obligación de proteger exige que los Estados Partes tomen disposiciones encaminadas directamente a la eliminación de los prejuicios, las costumbres y todas las demás prácticas que perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de uno u otro sexo y las funciones estereotipadas del hombre y la mujer. La obligación de los Estados Partes de proteger el derecho enunciado en el artículo 3 del Pacto comprende, entre otras cosas, el respeto y la aprobación de disposiciones constitucionales y legislativas sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer a disfrutar de todos los derechos humanos y la prohibición de toda clase de discriminación, la aprobación de instrumentos legislativos que eliminen la discriminación e impidan a terceros perturbar directa o indirectamente el disfrute de este derecho, la adopción de medidas administrativas y programas, así como el establecimiento de instituciones públicas, organismos y programas para proteger a la mujer contra la discriminación.

20. Los Estados Partes tienen la obligación de supervisar y reglamentar la conducta de los agentes no estatales de manera que éstos no violen la igualdad de derechos del hombre y la mujer a disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta obligación se aplica, por ejemplo, cuando los servicios públicos han sido total o parcialmente privatizados.

3. Obligación de Cumplir

21. En virtud de la obligación de cumplir, los Estados deben tomar medidas con objeto de que, en la práctica, el hombre y la mujer disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad. Estas disposiciones deben comprender:

- Hacer accesibles y asequibles los remedios apropiados, como la indemnización, la reparación, la restitución, la rehabilitación, garantías de enmienda, declaraciones, excusas públicas, programas educativos y de prevención.
- Establecer cauces adecuados para la reparación, tales como tribunales o mecanismos administrativos a los que todos tengan acceso en pie de igualdad, sobre todo los hombres y mujeres más pobres, desfavorecidos y marginados.
- Crear mecanismos de control con objeto de que la aplicación de normas y principios orientados a promover el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los hombres y las mujeres en condiciones de igualdad no tenga efectos perjudiciales no deseados en individuos o grupos desfavorecidos o marginados y, en especial, sobre mujeres y niñas.
- Elaborar y poner en práctica políticas y programas para el ejercicio a largo plazo de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de hombres y mujeres en pie de igualdad. Pueden incluirse en este apartado la adopción de medidas especiales provisionales a fin de acelerar el disfrute en pie de igualdad por parte de las mujeres, el análisis de los progresos realizados en la aplicación de normas sobre la igualdad de géneros y la asignación de recursos fundada en consideraciones de género.
- Poner en práctica programas de educación y formación en materia de derechos humanos para jueces y funcionarios públicos.
- Poner en práctica programas de concienciación y capacitación sobre la igualdad, destinados a los trabajadores que se dedican a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel de base.
- Integrar en la enseñanza académica y extraacadémica el principio de la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y promover la igualdad de participación del hombre y la mujer, así como de niños y niñas, en los programas de educación escolar y de otra índole.
- Promover la igualdad de representación del hombre y la mujer en la administración pública y en los órganos decisorios.
- Promover la igualdad de participación del hombre y la mujer en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones, así como en los beneficios

del desarrollo y en todos los programas orientados al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

C. Ejemplos Concretos de Obligaciones de los Estados Partes

22. El artículo 3 recoge una obligación que se aplica de manera general a todos los derechos contenidos en los artículos 6 a 15 del Pacto. Requiere atender a los prejuicios sociales y culturales en materia de género, estipular la igualdad en la asignación de recursos y promover la participación en las obligaciones de la familia, la comunidad y la vida pública. Los ejemplos indicados en los párrafos siguientes pueden tomarse como guía sobre la aplicación del principio del artículo 3 en otros derechos del Pacto, pero no pretenden ser exhaustivos.

23. El párrafo 1 del artículo 6 del Pacto obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido u aceptado y a adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno disfrute de este derecho. La aplicación del artículo 3, en relación con el artículo 6, requiere, entre otras cosas, que los hombres y las mujeres tengan en la ley y en la práctica igualdad de acceso al empleo y a todas las ocupaciones, y que los programas de orientación y formación profesionales, en los sectores público y privado, proporcionen a los hombres y a las mujeres las aptitudes, la información y los conocimientos necesarios para que todos ellos puedan beneficiarse por igual del derecho al trabajo.

24. Según el apartado a) del artículo 7 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a disfrutar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias y garantizar en particular un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor. El artículo 3, leído juntamente con el artículo 7, obliga asimismo, a los Estados Partes a identificar y eliminar las causas subyacentes de las diferencias de remuneración, como la evaluación del empleo según el género o la idea preconcebida de que existen diferencias de productividad entre el hombre y la mujer. Además, el Estado Parte debe supervisar el cumplimiento por el sector privado de la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo mediante una inspección del trabajo que funcione eficazmente. El Estado Parte debe adoptar medidas legislativas que prescriban la igualdad del hombre y la mujer en lo relativo a la promoción, la retribución no salarial, la igualdad de oportunidades y el apoyo al desarrollo vocacional y profesional en el lugar del trabajo. Por último, el Estado Parte debe reducir las

limitaciones que encuentran hombres y mujeres para armonizar las obligaciones profesionales y familiares, promoviendo políticas adecuadas para el cuidado de los niños y la atención de los miembros de la familia dependientes.

25. El apartado a) del párrafo 1 del artículo 8 del Pacto obliga a los Estados Partes a garantizar el derecho de toda persona a formar sindicatos y afiliarse al de su elección. Según el artículo 3, leído juntamente con el artículo 8, se permitiría a los hombres y las mujeres que funden asociaciones profesionales para tender a sus problemas específicos. A este respecto, debería prestarse particular atención a los trabajadores domésticos, a las mujeres de las zonas rurales, a las mujeres que trabajan en industrias predominantemente femeninas y a las mujeres que trabajan en el hogar, que a menudo se ven privadas de este derecho.

26. El artículo 9 del Pacto obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho de toda persona a la protección social y, en particular, a la seguridad social y a la igualdad de acceso a los servicios sociales. El artículo 3, leído en relación con el artículo 9, obliga, en particular, a igualar la edad obligatoria de jubilación para hombres y mujeres, a velar por que las mujeres perciban la misma prestación de los sistemas públicos y privados de pensiones y a garantizar individualmente el derecho a la licencia de paternidad o maternidad y la licencia compartida por ambos.

27. Según el apartado 1) del artículo 10 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer la necesidad de conceder a la familia la más amplia protección y asistencia posibles y que el matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. El artículo 3, leído juntamente con el artículo 10, obliga a los Estados Partes, en particular, a proporcionar a las víctimas de violencia en el hogar, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro, así como a los oportunos remedios y recursos y a la reparación de los daños y perjuicios de orden físico, mental y moral, a cuidar de que los hombres y las mujeres tengan igualdad de derechos a la hora de contraer libremente matrimonio; en especial, la mayoría de edad para contraer matrimonio debe ser la misma para hombres y mujeres, los menores de ambos sexos deben estar protegidos por igual frente a las prácticas que fomentan el matrimonio infantil, el matrimonio por procuración o el matrimonio forzado, y debe garantizarse la igualdad de derechos de las mujeres a la propiedad conyugal y a heredar en caso de fallecimiento del marido. La violencia de género constituye una forma de discriminación que va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos y libertades y, en particular, de los derechos económicos,

sociales y culturales en pie de igualdad. Los Estados Partes deben tomar disposiciones apropiadas par eliminar la violencia contra hombres y mujeres y actuarán con la diligencia debida para prevenir, investigar, mediar, castigar y obtener reparación por los actos de violencia cometidos contra ellos por actores privados.

28. Según el artículo 11 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, lo que incluye una vivienda adecuada (párr. 1) y una alimentación adecuada (párr. 2). Según el artículo 3, leído juntamente con el párrafo 1 del artículo 11, la mujer debe tener derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con el hombre y acceder a los recursos necesarios a tal efecto. La aplicación del artículo 3, juntamente con el párrafo 2 del artículo 11, supone que los Estados Partes han de velar en particular por que las mujeres tengan acceso o control sobre los medios de producción de alimentos y a combatir las prácticas consuetudinarias, en cuya virtud no se permite a la mujer comer hasta que los hombres hayan terminado su comida o sólo se le permite ingerir alimentos menos nutritivos .

29. El artículo 12 del Pacto obliga a los Estados Partes a tomar medidas para el pleno ejercicio del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Según el artículo 3, leído juntamente con el artículo 12, deben eliminarse los obstáculos jurídicos y de otro tipo que impiden que hombres y mujeres tengan igualdad de acceso a los servicios de salud pública. Se incluye aquí en particular el análisis de las formas en que las funciones asignadas a ambos géneros afectan al acceso a condiciones de base de la salud, como el agua y la alimentación, la eliminación de las restricciones legales en materia de salud reproductiva, la prohibición de la mutilación genital femenina y la formación adecuada del personal que se ocupa de los problemas de salud de la mujer .

30. Según el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a la educación; según el apartado a) del párrafo 2, la enseñanza primaria debe ser obligatoria y disponible para todos gratuitamente. La aplicación del artículo 3, juntamente con el artículo 13, exige en particular la adopción de normas y principios que proporcionen los mismos criterios de admisión para niños y niñas en todos los niveles de la educación. Los Estados Partes velarán, en particular mediante campañas de mentalización e información, por que las familias desistan de dar un trato preferente a los muchachos cuando envíen a sus hijos a la

escuela, así como por que los planes de estudio fomenten la igualdad y la no discriminación. Los Estados Partes deben crear condiciones favorables para seguridad de los menores, en particular del sexo femenino, al ir y volver de la escuela.

31. A tenor de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto, los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y a disfrutar de los beneficios del progreso científico. La aplicación del artículo 3, leído juntamente con los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15, exige, en particular, superar los obstáculos de tipo institucional y de otra índole, tales como los basados en tradiciones culturales y religiosas, que impiden la participación plena de la mujer en la vida cultural y en la educación e investigación científicas, así como dedicar recursos a la investigación de las necesidades sanitarias y económicas de la mujer en condiciones de igualdad con las del hombre.

III. Aplicación en el Plano Nacional

A. Políticas y Estrategias

32. La manera más adecuada de hacer efectivo el derecho previsto en el artículo 3 del Pacto variará de un Estado a otro. Cada Estado Parte tiene un margen discrecional a la hora de adoptar los métodos para cumplir su obligación primordial e inmediata de garantizar la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer al goce de todos sus derechos económicos, sociales y culturales. Entre otras cosas, los Estados Partes debe integrar en los planes nacionales de acción a favor de los derechos humanos estrategias adecuadas para garantizar la igualdad de derechos del hombre y la mujer al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

33. Estas estrategias se deben fundar en la determinación sistemática de políticas, programas y actividades adecuados a la situación y el contexto reinantes en el Estado, según se desprende del contenido normativo del artículo 3 del Pacto y se especifica en relación con el nivel y la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes a que se refieren los párrafos 16 a 21 *supra*. En esa estrategia se debe prestar atención en particular a la eliminación de la discriminación en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

34. Los Estados Partes deben reexaminar periódicamente la legislación, las políticas, las estrategias y los programas en relación con los derechos económicos, sociales y

culturales, y adoptarán los cambios necesarios para que aquéllos estén acordes con las obligaciones resultantes del artículo 3 del Pacto.

35. Puede ser necesario adoptar medidas especiales provisionales para acelerar el igual disfrute por la mujer de todos los derechos económicos, sociales y culturales y para mejorar la posición de facto de la mujer. Las medidas especiales provisionales se deben distinguir de las medidas de política y de las estrategias permanentes adoptadas para lograr la igualdad del hombre y la mujer.

36. Se alienta a los Estados a que adopten medidas especiales provisionales para acelerar el logro de la igualdad entre el hombre y la mujer en el disfrute de los derechos previstos en el Pacto. Tales medidas no deben considerarse discriminatorias en sí mismas, ya que se basan en la obligación del Estado de eliminar las desventajas causadas por las leyes, tradiciones y prácticas discriminatorias, pasadas y presentes. La índole, duración y aplicación de tales medidas deben determinarse teniendo en cuenta la cuestión y el contexto específicos y deben reajustarse cuando las circunstancias lo requieran. Los resultados de esas medidas deberían supervisarse para interrumpir éstas cuando se hayan alcanzado los objetivos para los que se adoptaron.

37. El derecho de las personas y los grupos a participar en el proceso de adopción de decisiones que puedan influir en su desarrollo debe ser parte integrante de todo programa, política o actividad concebidos para que el Gobierno cumpla sus obligaciones en virtud del artículo 3 del Pacto.

B. Remedios y Responsabilidad

38. Las políticas y estrategias nacionales deben prever el establecimiento de mecanismos e instituciones eficaces, en caso de que no existan, con inclusión de autoridades administrativas, mediadores y otros órganos nacionales en materia de derechos humanos, así como tribunales. Todos estos órganos deben investigar y examinar las presuntas infracciones del artículo 3 y ofrecer remedios apropiados. En cuanto a los Estados Partes, deben velar por que dichos remedios se apliquen efectivamente.

C. Indicadores y Bases de Referencia

39. En las estrategias y políticas nacionales se deben establecer indicadores y bases de referencia apropiados en relación con el derecho al goce por el hombre y la

mujer en pie de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales, con objeto de supervisar eficazmente el cumplimiento por el Estado Parte de las obligaciones resultantes a este respecto del Pacto. Se necesitan estadísticas desglosadas, con calendarios específicos, para medir el ejercicio progresivo, en su caso, de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de hombres y mujeres.

IV. Violaciones

40. Los Estados Partes deben cumplir su obligación inmediata y primordial de garantizar la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

41. El principio de igualdad del hombre y la mujer es fundamental para el disfrute de cada uno de los derechos específicos enumerados en el Pacto. La omisión del deber de garantizar la igualdad de fondo y de forma en el disfrute de cada uno de esos derechos constituye una violación del derecho respectivo. El disfrute en condiciones de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales exige la eliminación de la discriminación de jure y de facto. La omisión del deber de adoptar, aplicar y vigilar los efectos de las leyes, políticas y programas orientados a eliminar la discriminación de jure y de facto en lo que respecta a cada uno de los derechos enumerados en los artículos 6 a 15 del Pacto constituye una violación de los mismos.

42. La violación de los derechos contenidos en el Pacto puede producirse por la acción directa, la inacción u omisión de los Estados Partes o de sus instituciones u organismos en los planos nacional y local. La adopción y aplicación de medidas regresivas que afecten a la igualdad del derecho del hombre y la mujer en cuanto al disfrute de todos los derechos enunciados en el Pacto constituye una violación del artículo 3.

Apartado VI

Informes y Recomendaciones a México de los Relatores Especiales y Comités del Sistema Universal

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
Sesión extraordinaria
5-23 agosto 2002
CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1

Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el Quinto Informe Periódico de México, Relativo a la Aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

23 de agosto de 2002

[. . .]

Principales Esferas de Preocupación y Recomendaciones

18. Aunque el Comité toma nota de las reformas, iniciativas legislativas y los planes y programas que se están llevando a cabo, preocupa al Comité de manera especial la ausencia de evaluación de los diversos programas puestos en practica, así como de su impacto especifico en las mujeres en particular.

19. El Comité exhorta al Estado parte a prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes en el país, en particular, las municipalidades y al establecimiento de un calendario especifico para vigilar y evaluar los progresos alcanzados en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

20. El Comité expresa su preocupación porque no se describen casos en que la Convención haya sido invocada ante los tribunales así como a la falta de recopilación de sentencias a este respecto.

21. El Comité insta al Estado parte a que emprenda campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención dirigidas a la sociedad en

su conjunto y en particular, al personal encargado de la administración y defensa de la justicia y a las mujeres mexicanas en especial, para hacerlas conocedoras de sus derechos tanto en el Ámbito judicial nacional como estatal.

22. Si bien observa que el problema de la violencia es considerado como una de las áreas prioritarias del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación (PROEQUIDAD), y que se han efectuado reformas importantes al Código Penal, el Comité expresa gran preocupación por la violencia contra la mujer en México, incluyendo la violencia doméstica, que permanece sin penalizar en muchos Estados.

23. El Comité pide al Estado Parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento.

Recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia domestica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres victimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de Centros de Acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. Asimismo, el Comité considera especialmente importante que se adopten medidas para la capacitación en derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer del personal de los servicios de salud, Comisarías y Fiscalías Especializadas.

24. El Comité expresa gran preocupación por los acontecimientos sucedidos en Ciudad Juárez y por los continuos homicidios y desaparición de mujeres. El Comité se muestra especialmente preocupado por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes para proteger a las mujeres de dicha violencia.

25. El Comité insta al Estado parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos Mexicana, en relación al esclarecimiento y sanción de los homicidios de Ciudad Juárez. Asimismo, el Comité insta al Estado parte para que proteja a las mujeres de esta violación de sus derechos humanos a la seguridad personal.

26. Preocupa al Comité que aunque el Estado parte ha puesto en practica estrategias para la reducción de la pobreza, esta constituye un grave obstáculo para el goce de los derechos de las mujeres, que representan la mayoría de los sectores más vulnerables, en especial, las mujeres rurales e indígenas.

27. El Comité insta al Estado parte a que se asigne prioridad a la mujer en su estrategia de erradicación de la pobreza, con especial atención en las mujeres rurales e indígenas y en este contexto, se deberían adoptar medidas y programas específicos dirigidos a garantizar que la mujer disfrute plenamente de sus derechos en un piano de igualdad en las Áreas de educación, empleo y salud, haciendo especial hincapié en el trabajo conjunto con organizaciones no gubernamentales y a la participación de dichas mujeres no solo como beneficiarias sino también como agentes de cambio en el proceso de desarrollo.

28. El Comité observa con preocupación la problemática de la explotación de la prostitución, la pornografía infantil y el tráfico y trata de mujeres y niñas en México, así como la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo sobre la incidencia y evolución de estos fenómenos.

29. El Comité alienta al Estado parte a tomar medidas para combatir el fenómeno del trafico y trata de mujeres y niñas, tanto hacia el extranjero como del exterior hacia el país, la explotación de la prostitución, así como, a recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo, con vistas a la formulación de una estrategia amplia para poner fin a estas practicas degradantes y sancionar a los perpetradores de dicha problemática.

30. Preocupan al Comité las dificultades especificas que afrontan las mujeres que emigran a otros países en busca de mayores oportunidades laborales, y el hecho de que esta circunstancia les pueda hacer especialmente vulnerables a situaciones de explotación o tráfico.

31. El Comité exhorta al Estado parte a que se concentre en las causas de este fenómeno, adoptando medidas encaminadas a mitigar la pobreza y a potenciar e impulsar el papel económico de la mujer, así como la plena garantía del reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a buscar acuerdos bilaterales o multilaterales con los países de destino de estas mujeres.

32. El Comité manifiesta preocupación por la baja calidad en el empleo de las mujeres mexicanas, en lo referente a discriminación salarial, segregación vertical y horizontal y prestaciones sociales. Asimismo, preocupa al Comité de manera especial la problemática de las mujeres que trabajan en el sector informal, incluyendo las trabajadoras domésticas, y sobre todo, preocupa también al Comité la situación de las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora cuyos derechos laborales mas básicos no se respetan, en particular, preocupa al Comité la exigencia por parte de los empleadores de test negativos de embarazo a las mujeres trabajadoras de la industria maquiladora y la posibilidad de ser despedidas o no empleadas si así fuere.

33. El Comité recomienda al Estado parte que acelere la adopción de las reformas necesarias a la Ley laboral, incluyendo la prohibición de discriminación contra la mujer, para garantizar su participación en el mercado laboral en un piano de igualdad real con los hombres. Asimismo, insta al Estado parte a hacer efectivos los derechos laborales de las mujeres en todos los sectores. Con este fin, se recomienda al Estado parte fomentar y potenciar el papel del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el proceso de negociación de la Ley laboral para dar cumplimiento especifico a las necesidades de las mujeres trabajadoras, en particular, al principio de igual retribución por trabajo de igual valor y a la prohibición especifica de requerir a las trabajadoras de la industria maquiladora el test negativo de embarazo.

34. El Comité expreso su preocupación por el bajo porcentaje de mujeres en puestos de alto nivel en todas las esferas, en particular, la política, parlamentaria, sindical y educativa.

35. El Comité recomienda que se adopten estrategias dirigidas a lograr un aumento del numero de mujeres que intervienen en la adopción de decisiones a todos los niveles, y en particular, en las municipalidades a nivel a local, a través de la adopción de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el articulo 4.1 de la Convención y refuerce sus actividades encaminadas a promover mujeres a cargos de Dirección tanto en el sector publico como el privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la adopción de decisiones a todos los niveles.

36. El Comité observa con preocupación la alta tasa de mortalidad derivada de la maternidad, en especial, en aquellos casos derivados de abortos clandestinos en adolescentes, y la insuficiente educación, difusión, accesibilidad y oferta de todos

los métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres pobres de las zonas rurales y urbanas, así como en los adolescentes. Asimismo, el Comité nota con preocupación el incremento de VIH/SIDA entre los adolescentes, especialmente entre las mujeres.

37. El Comité recomienda que el Estado parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y le exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, prestando especial atención a la prevención y lucha contra el VIH/SIDA.

38. El Comité nota la insuficiencia de datos estadísticos desagregados por sexo en muchas de las áreas que son cubiertas por el presente informe, a pesar de que el Comité tiene entendido que el Censo Nacional Mexicano se realiza a través de estadísticas desagregadas por sexo.

39. El Comité recomienda una recopilación amplia de datos desagregados por sexo y urge al Estado parte a incluir estadísticas relevantes que muestren la evolución del impacto de los programas.

40. El Comité observa con preocupación que la edad mínima legal fijada en 16 años para contraer matrimonio en la mayoría de los Estados es muy baja, y no es igual para niñas y niños.

41. El Comité recomienda la revisión de tal legislación, aumentando la edad mínima legal para contraer matrimonio, así como su aplicación a niñas y niños por igual de acuerdo a lo dispuesto en esta Convención y en la Convención de los Derechos del Niño.

42. El Comité pide al Estado parte que en su próximo informe periódico de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Convención, responda a las cuestiones concretas planteadas en estas observaciones finales.

43. Tomando en consideración las dimensiones de género de las Declaraciones, Programas y Plataformas de Acción, adoptadas en las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas, Cumbres y Sesiones Especiales (tales como la 22a y 27a Sesiones Especiales de la Asamblea General sobre la implementación de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y otras formas de Intolerancia, la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento y la implementación de la Cumbre de la Infancia respectivamente), el Estado parte debería incluir información desde el punto de vista de los temas tratados en dichas reuniones sobre la implementación de aquellos aspectos de estos documentos que se refieran a artículos significativos de la presente Convención.

44. El Comité pide que México de amplia difusión a las presentes observaciones finales con objeto de que la población del país, y en particular los funcionarios públicos y los políticos tengan conocimiento de las medidas que se ha adoptado para asegurar la igualdad de hecho y de derecho de la mujer, y las medidas que deben adoptarse a tal fin. También pide al Gobierno que continúe difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la Convención, las recomendaciones generales del Comité, la Declaración y la Plataforma para la Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea general titulado "La mujer en al año 2000": igualdad entre géneros y desarrollo y paz para el siglo XXI.

[. . .]

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
21º período de sesiones
E/C.12/1/Add.41

Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Tercer Informe Periódico a México, Relativo a la Aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

8 de diciembre de 1999

[. . .]

D. Principales Motivos de Preocupación

21. El Comité está muy preocupado por la situación de las trabajadoras en las maquiladoras, a algunas de las cuales se somete a pruebas de embarazo para contratarlas y luego periódicamente son despedidas si están encinta.

29. Al Comité también le inquieta notar que la cuarta causa más importante de mortalidad femenina son los abortos ilícitos.

E. Sugerencias y Recomendaciones

40. El Comité insta al Estado Parte a que tome medidas más eficaces para combatir la violencia doméstica, y en particular la violencia doméstica contra la mujer, y el grave problema de los niños de la calle. El Comité insta también al Estado Parte a que ponga remedio a las causas que originan esos problemas.

43. El Comité pide que el Estado Parte vigile estrechamente la mortalidad de la mujer y tome medidas para disminuir la mortalidad provocada por el aborto ilegal. En particular, el Comité recomienda que el Estado Parte intensifique su campaña educativa con relación a la salud sexual y genésica de la mujer e incorpore estos temas en los planes de estudios de las escuelas.

[. . .]

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
66° período de sesiones
CCPR/C/79/Add.109

Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos sobre el Cuarto Informe de México, Relativo a la Aplicación del Pacto de Derechos Humanos Civiles y Políticos

27 de julio de 1999

[. . .]

C. Motivos de Preocupación y Recomendaciones del Comité

16. El Comité esta preocupado por el nivel de violencia que existe contra las mujeres, incluyendo los muchos casos denunciados de secuestro y asesinato que no han conducido a arrestos o procesamiento de los culpables y las numerosas alegaciones de violación o tortura perpetradas por las fuerzas de seguridad a las mujeres detenidas, que estas no se atreven a denunciar. El Estado Parte debe tomar medidas eficaces para garantizar la seguridad de las mujeres, asegurar que no se ejerza ninguna presión sobre las mismas para disuadirlas de denunciar tales violaciones y asegurar que todas las alegaciones de abusos sean investigadas y que los autores de estos actos sean llevados a la justicia.

17. El Comité esta preocupado por las informaciones de que las mujeres mexicanas que buscan empleo en las empresas extranjeras en las fronteras de México ("maquiladoras") sean sometidas a pruebas de embarazo y deban responder a preguntas personales indiscretas, y de que se hayan suministrado a algunas empleadas drogas anticonceptivas. Asimismo, le preocupa que estas alegaciones no hayan sido objeto de investigaciones serias. Deben tomarse medidas para investigar todas estas alegaciones con el fin de asegurar que las mujeres cuyos derechos a la igualdad y al respeto a la vida privada han sido violados de esta manera, tengan acceso a recursos y para prevenir que tales violaciones vuelvan a producirse.

18. El Estado Parte debería adoptar medidas para asegurar igualdad de oportunidades para las mujeres, su plena participación en igualdad de condiciones en la vida

pública y la eliminación de todas las restantes normas discriminatorias, en materia de matrimonio, divorcio y segundo o ulteriores matrimonios.

19. Pese al reconocimiento que la Constitución hace en su artículo 4 de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y la voluntad del Estado Parte de dirimir la cuestión de la autodeterminación de las comunidades indígenas, el artículo 27 de la Constitución parece proteger únicamente ciertas categorías de derechos respecto de las tierras indígenas y continúa dejando expuestos a las poblaciones indígenas a amplias violaciones de derechos humanos.

El Estado Parte debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura, así como sus formas tradicionales de vida permitiéndoles el disfrute de sus tierras y recursos naturales. Asimismo, se debe tomar medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación.

[. . .]

COMITÉ DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA
22º período de sesiones
CRC/C/15/Add.112

Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el Segundo Informe de México, Relativo a la Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño

10 de noviembre de 1999

[. . .]

D. 2 Definición de Niño

16. El Comité expresa su inquietud ante el hecho de que las edades legales mínimas para contraer matrimonio de los niños (16) y de las niñas (14) en la mayoría de los Estados del Estado Parte son demasiado bajas y de que estas edades son distintas para los niños y las niñas. La situación va en contra de los principios y disposiciones de la Convención y constituye una forma de discriminación con razón del género, que repercute en el goce de todos los derechos. El Comité recomienda que el Estado Parte emprenda una reforma legislativa en los planos federal y estatal con objeto de elevar e igualar la edad legal mínima para contraer matrimonio de niños y niñas.

[. . .]

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
58º período de sesiones
E/CN.4/2002/72/Add.1

Los Derechos Civiles y Políticos, en Particular las Cuestiones Relacionadas con: La Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia, la Impunidad

Informe del Relator Especial Sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de Conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos Informe sobre la misión cumplida en México 24 de enero de 2002

[. . .]

XII. Otras Cuestiones

F. La Condición Jurídica y Social de la Mujer

Párrafo 158. Se informó al Relator Especial de que persiste aún la desigualdad de trato entre hombres y mujeres. Ha podido saber que la violencia sexual contra la mujer sigue quedando en gran medida impune y que cuando los fallos son condenatorios, las sentencias resultan benignas. Se ha puesto de relieve que la desconfianza de la víctima en la administración de justicia y la falta de protección de las mujeres que denuncian haber sido víctimas de violencia sexual contribuyen al elevado índice de impunidad. En este sentido, se sugirió la conveniencia de intensificar la capacitación y sensibilización de los agentes de la autoridad a los problemas especiales de las víctimas de la violencia sexual, de dedicar una dependencia especializada a ese tipo de delito y de asignar tribunales especializados a los problemas de la violencia doméstica.

Párrafo 159. En cuestiones familiares, la posición de la mujer suele ser débil debido a que carece de medios económicos. A menudo las mujeres no pueden interponer recursos de amparo debido a su costo, mientras que los hombres, con más recursos

económicos sí pueden hacerlo. Al Relator Especial le llegaron también quejas de que a las mujeres les resultaba muy difícil conseguir que se les pagaran los alimentos.

Párrafo 160. Por lo que se refiere a los derechos de la mujer, el Relator Especial recibió denuncias en Chihuahua de que las empresas han sentado la norma de someter a las mujeres a pruebas de embarazo antes de contratarlas y que el Estado no ha adoptado medidas para impedirlo. Se suele despedir a la mujer que se queda embarazada después de haber sido contratada, por más que sea contrario a la ley, y se la amenaza para que no lo denuncie.

Párrafo 161. En Ciudad Juárez, ciudad fronteriza de alrededor de 1,5 millones habitantes, de los cuales el 60% procede de fuera del Estado, la falta de cohesión social constituye un terreno abonado para el delito. Desde 1993, más de 189 mujeres han sido asesinadas tras sufrir agresiones sexuales. La edad de la mayoría oscilaba entre los 15 y los 25 años, eran migrantes y trabajaban en maquilas. Se encontraron los cadáveres en lugares solitarios, normalmente en las afueras de la ciudad. El Relator Especial observa que, al principio es indudable que estos hechos no conmovieron mucho a los agentes de la policía y a los procuradores, quienes llegaron incluso a reprochar a las mujeres su presunta falta de moralidad. Esa insensibilidad y negligencia por parte de las autoridades ha sido causa de grave preocupación. En 1995 se detuvo a un ciudadano egipcio, Omar Latif Shariff, bajo sospecha de haber cometido 90 asesinatos. Siempre ha proclamado su inocencia y en 1999 fue declarado culpable de tan sólo un asesinato. Después de ser capturado, los asesinatos continuaron. En 1996 se detuvo a miembros de la banda "Los Rebeldes", cuyo jefe, según se dijo, era Shariff. Aún no han sido juzgados. Hasta 1998 no se nombró a una procuradora especial para investigar esos crímenes, después de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos criticara con firmeza la falta de respuesta de las autoridades. El Relator Especial visitó Ciudad Juárez, donde se reunió con la procuradora especial, que ha tratado de profesionalizar las investigaciones. Le sorprendió la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones. En marzo de 1999 la policía detuvo a cinco integrantes de otra banda, "Los Ruteros", después de que una joven sobreviviera a un asalto. "Los Ruteros" confesaron 12 asesinatos, pero alegaron haber sido torturados. Las organizaciones no gubernamentales afirman que en el 81% de los casos ocurridos desde 1993 no se ha identificado a los autores. De las cifras suministradas por la procuradora especial se desprende que, de los 60 casos que llevó ante los tribunales desde que asumió sus funciones, 11 culminaron en un veredicto

de culpabilidad y otros 28 estaban pendientes de juicio. Aunque la procuradora especial aseguró al Relator Especial que desde 1993 se habían instruido en total 104 sumarios de homicidio de mujeres, en sus reuniones con los jueces de Ciudad Juárez éstos no parecieron estar al corriente de la situación en que se encontraban esas causas. La inseguridad suscitada por la falta de una respuesta eficaz a esos hechos ha dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez.

XIII. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Párrafo 190. Los más de 189 asesinatos de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, desde 1994 siguen siendo motivo de honda preocupación. Para el Relator Especial resulta evidente que estos asesinatos no se investigaron de forma eficaz ni exhaustiva, si es que hubo algún tipo de investigación. Desde que fue nombrada para investigar estos asesinatos, la nueva procuradora especial se ha dedicado a poner orden en su oficina. A raíz de las acciones ejercitadas, se han pronunciado varias condenas y quedan algunos casos pendientes.

Párrafo 191. En México las mujeres no han conseguido la igualdad con los hombres. Sufren discriminaciones en el lugar de trabajo, así como y también en su vida cotidiana.

Recomendaciones

a) Por lo que hace a la situación de la mujer:
   I) Deben investigarse a fondo los casos aún no esclarecidos en relación con los más de 189 asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y procesarse a sus autores. Los tribunales deben acelerar la resolución de los juicios pendientes.
   II) Debe estudiarse la erradicación de las prácticas discriminatorias contra la mujer en el lugar de trabajo. Deben articularse programas para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. La policía y los fiscales han de recibir formación sobre la forma de tratar a las víctimas de la violencia sexual. Debe examinarse la posibilidad de establecer unidades especiales que se ocupen de los delitos de violencia contra la mujer.

[. . .]

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
E/CN.4/2004/80/Add.2

Cuestiones Indígenas

Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas

Informe del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen
Adición
Misión a México
23 de diciembre de 2003

[. . .]

III. Asuntos Prioritarios de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

E. Derechos de las Mujeres, los Niños y los Migrantes Indígenas

46. La condición de las mujeres y los niños indígenas es particularmente preocupante. En materia de salud reproductiva, Chiapas, Guerrero y Oaxaca acusan los mayores rezagos. En este estado una investigación de 100 mujeres indígenas se encontró un total de 209 violaciones a derechos sexuales y reproductivos los cuales están referidos al embarazo, el parto, el puerperio y el aborto, así como al cáncer cérvico uterino. El riesgo de morir por causa materna es más del doble para una mujer indígena que una no indígena. Las mujeres en Chiapas han sufrido desproporcionadamente la violencia en sus diferentes dimensiones.

47. Los pocos datos que hay sobre niños indígenas son alarmantes. Según cifras oficiales, 56% de los niños indígenas del país padece desnutrición y al menos 690,000 menores de 4 años padecen graves problemas de desnutrición y estatura. La mortalidad infantil es mucho más frecuente en niños indígenas que en la población infantil promedio del país.

48. El Relator Especial recibió numerosas comunicaciones relacionadas con la situación dramática de migrantes indígenas, que lo son fundamentalmente por razones económicas, y entre los cuales la situación de mujeres y niños es particularmente vulnerable. En numerosas ciudades, inclusive el Distrito Federal, la mendicidad, el ambulantaje, algunas actividades delictivas vinculadas a la pobreza, involucran a migrantes indígenas quienes carecen de todo tipo de seguridad y apoyo, y son frecuentemente víctimas de los abusos y extorsión. Muchos de ellos viven prácticamente en la calle, no teniendo vivienda o albergue propio. Las autoridades municipales carecen de recursos para proporcionarles más que un mínimo de servicios asistenciales. En algunas regiones de agricultura comercial (como en Baja California) los jornaleros indígenas sobreviven en condiciones lamentables, y el gobierno ha desplegado proyectos de apoyo asistenciales. También merecen atención los indígenas de distintas zonas del país que procuran cruzar la frontera a EE.UU. y mueren en el intento.

[. . .]

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
E/CN.4/2006/61/Add.4

Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La Violencia contra la Mujer

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk
Adición
Misión a México
13 de enero de 2006

Resumen

En el presente informe figuran las conclusiones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias tras su misión a México, que tuvo lugar del 21 al 25 de febrero de 2005. En el informe se examinan las diversas formas de violencia contra la mujer en el país y se identifican las principales medidas e iniciativas necesarias para lograr la protección y promoción de los derechos de la mujer y la eliminación de la violencia contra la mujer.

El Gobierno de México es parte en una serie de instrumentos normativos internacionales que protegen a la mujer, entre los que figuran la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Aunque los diferentes niveles de gobierno han dado pasos importantes hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sigue siendo necesario realizar mejoras en los sectores policial y judicial, y debería establecerse una mayor cooperación entre los planos federal y estatal.

El presente informe sostiene que los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género. A ello se unen otros tipos de discriminación por origen nacional, etnia o condición socioeconómica que van asociados a una falta de acceso equitativo a la protección del Estado, por lo que algunos grupos de mujeres –sobre todo las migrantes, las pobres y las indígenas– son particularmente vulnerables a la violencia.

En vista de los obstáculos que persisten, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias solicita al Gobierno de México que adopte medidas con los seis objetivos generales siguientes: a) poner fin a la impunidad de los actos de violencia cometidos contra la mujer; b) investigar y encausar a los autores de tales actos, especialmente en el Estado de Chihuahua; c) prestar servicios de protección y apoyo; d) crear una base de información y conocimientos que tenga en cuenta las cuestiones de género; e) reforzar las infraestructuras institucionales para el adelanto de la mujer; f) promover programas operacionales, de capacitación y de sensibilización.

La Relatora Especial también pide a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación, que creen redes de solidaridad que permitan establecer estrategias comunes para el adelanto de la mujer, que apoyen y vigilen las medidas del Gobierno para la habilitación de la mujer, que lleven a cabo investigaciones y sigan participando activamente en la erradicación de la violencia contra la mujer.

La Relatora Especial insta a la comunidad internacional a financiar con carácter prioritario las iniciativas de grupos que lleven a cabo proyectos de investigación y de promoción para el adelanto de la mujer, así como a facilitar recursos suficientes para fortalecer la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país a fin de integrar la promoción y protección de los derechos de la mujer en todas sus actividades.

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de México, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias visitó el país entre el 21 y el 25 de febrero de 2005. El principal motivo de la misión fue la situación en Ciudad Juárez, donde cientos de mujeres han sido asesinadas en los últimos 12 años.[1]

2. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer visitó la Ciudad de México y los Estados de Chihuahua y Puebla, y celebró exhaustivas consultas con las autoridades nacionales y locales, con parlamentarios, con las autoridades judiciales y de orden público y con representantes de instituciones nacionales de derechos humanos. La Relatora Especial agradece al Gobierno de México el excelente apoyo

1 La Relatora Especial ha tratado situaciones similares en los informes de sus misiones a Guatemala (E/CN.4/2005/72/Add.3) y El Salvador (E/CN.4/2005/72/Add.2).

y colaboración demostrados durante la visita. El Gobierno se mostró profundamente preocupado por la persistencia de los actos violentos y se comprometió a adoptar medidas para acabar con ellos. La franqueza de reconocer la existencia de problemas y la disposición a debatir estrategias para solucionarlos crean un ambiente propicio en este sentido.

3. La Relatora Especial también se reunió con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, con representantes de los organismos especializados de las Naciones Unidas y con miembros de la sociedad civil, y les agradece efusivamente el apoyo recibido y la experta información que le facilitaron. Por último, pero no por ello menos importante, la Relatora Especial desea transmitir su máximo reconocimiento a las víctimas de la violencia y a sus familias por haber compartido sus testimonios.

4. El presente informe no sustituye a las investigaciones oficiales. Su alcance se limita al mandato que se encomendó a la Relatora Especial y hace referencia a la situación general de los derechos humanos solamente en la medida en que puede contribuir a comprender las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer en México y a identificar los ámbitos de intervención para erradicarla.

5. El Gobierno de México ha asumido una serie de obligaciones relacionadas con la violencia contra la mujer mediante la adopción de instrumentos internacionales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Aunque los diferentes niveles de gobierno han avanzado notablemente hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, sigue siendo necesario realizar mejoras en los sectores policial y judicial, y debería establecerse una mayor cooperación entre los planos federal y estatal.

6. El caso de Ciudad Juárez, que ocupa un lugar central en el presente informe, sólo debe entenderse como un ejemplo, pues en otros lugares de México se observan parecidas pautas de violencia de género. Lo que sucede es que Ciudad Juárez se ha vuelto visible debido a la atención nacional e internacional que ha despertado. A causa de esa atención selectiva, tal vez en otros lugares de México, sobre todo en la frontera meridional con Guatemala, la violencia pase desapercibida y goce de impunidad. El presente informe pretende ser un llamamiento a la identificación y erradicación de esas pautas de manera general y urgente.

II. Contextualización de la Violencia contra la Mujer

7. La violencia contra la mujer en México puede describirse como la punta de un iceberg que oculta bajo la superficie problemas sistémicos más complejos que sólo pueden entenderse en el contexto de, por un lado, una desigualdad de género arraigada en la sociedad y, por el otro, un sistema jurídico y de gobierno dividido en varios niveles que no responde con eficacia a los delitos de violencia, incluida la violencia de género.

A. La Discriminación en una Cultura Machista

8. El Gobierno y la sociedad civil llevan desde los años setenta haciendo grandes esfuerzos por superar las actitudes sociales basadas en la discriminación por motivos de género. Aunque se ha avanzado mucho desde entonces, la cultura machista sigue siendo un rasgo social dominante que provoca y perpetúa los elevados niveles de violencia contra la mujer.[2]

9. La cultura machista relega a las mujeres a un papel secundario en su familia y en su comunidad. Independientemente de la contribución de la mujer a la manutención de la familia, es al hombre a quien se considera fuente de sustento. Se define a las mujeres –y éstas terminan por definirse a sí mismas– en función de su relación con los hombres que dominan las distintas fases de su vida. Este factor, que priva a las mujeres de una existencia independiente, hace que muchas de ellas tengan dificultades para salir de una relación violenta, pues pueden tener la impresión de que huir es lo mismo que perder su identidad y puede dejarlas en una situación de mayor vulnerabilidad. El resultado es que a menudo son las propias víctimas quienes se escudan en una idea distorsionada de la intimidad para preservar la impunidad de sus agresores, una situación que encuentra apoyo en las normas y prácticas sociales.

10. En la cultura machista, un hombre no verá contradicción inherente en ofenderse por el atuendo de su esposa al tiempo que considera una intromisión inaceptable en su libertad personal el que ella se queje de las infidelidades de él. La violencia es la

2 Según una encuesta nacional realizada en 2005, el 94,2% de las mujeres de México cree que la discriminación por motivos de género sigue prevaleciendo; el 21,7% de los hombres considera natural que no se permita a las mujeres todo lo que se les permite a ellos; el 30,5% cree que es normal que los hombres ganen más que las mujeres y el 39,2% cree que las mujeres sólo deberían realizar tareas acordes con su sexo. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México, 2005.

herramienta definitiva que permite sostener este doble rasero. Los estudios demuestran que muchas mujeres maltratadas han interiorizado estas normas sociales hasta tal punto que llegan a culpar de la violencia al alcoholismo, la infancia violenta o la inseguridad personal de sus maridos, en lugar de acusar a unas normas sociales discriminatorias instrumentadas de tal manera que permiten y justifican la violencia contra la mujer.

11. La familia extensa, que sigue siendo el pilar central de la sociedad mexicana, a menudo perpetúa la discriminación por motivos de género. La familia del hombre -habitualmente otras mujeres, como la suegra o las cuñadas, que quieren preservar los privilegios del hijo o hermano impondrá a la mujer normas de conducta específicas, y presionará al marido para que la obligue a cumplirlas, por la fuerza si fuera necesario. Una mujer que se encuentre en este ambiente violento no puede esperar mucho apoyo de su propia familia, que le aconsejará que asuma sus responsabilidades domésticas. Por consiguiente, las redes no oficiales de apoyo con que cuentan muchas mujeres acaban atrapándolas en una vida de discriminación y violencia. La Relatora Especial se complace en señalar que México ha creado una línea telefónica de ayuda "Vida sin Violencia", que brinda apoyo y facilita información a las personas atrapadas en relaciones violentas. Como cabía esperar, el 90% de quienes llaman son mujeres.

12. Aunque las instituciones patriarcales continúan manteniendo sometidas a las mujeres, existen fuerzas de cambio que ponen en entredicho las bases mismas del machismo. Cuando los hombres dejan de cumplir su función de proveedores de sustento, las mujeres cubren la falta de ingresos incorporándose a la fuerza de trabajo. Esto les proporciona independencia económica para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, si fuera necesario. Y lo que quizá es más importante, el trabajo remunerado les ofrece nuevas oportunidades de formarse e instruirse; las mujeres adquieren más confianza en sí mismas y se procuran redes de apoyo ajenas a la familia que les puedan facilitar la salida de un entorno violento. Otros factores importantes son la mayor concienciación respecto de los derechos humanos, creada por las iniciativas del Estado y la sociedad civil, y el programa internacional sobre cuestiones de género, incluida la promoción de formas no violentas de masculinidad.

13. Estos factores, aunque a la larga permitan a las mujeres superar la discriminación estructural, pueden exacerbar la violencia y el sufrimiento a corto plazo. La incapacidad de los hombres para desempeñar su papel tradicionalmente machista de

proveedores de sustento conduce al abandono familiar, la inestabilidad en las relaciones o al alcoholismo, lo que a su vez hace más probable que se recurra a la violencia. Incluso los casos de violación y asesinato pueden interpretarse como intentos desesperados por aferrarse a normas discriminatorias que se ven superadas por las cambiantes condiciones socioeconómicas y el avance de los derechos humanos.

B. Múltiples Niveles de Gobierno y Sistemas Jurídicos

14. México tiene una estructura de gobierno federalizada. El país está dividido en 31 Estados federales y un Distrito Federal que comprende la Ciudad de México y sus alrededores. Además del Gobierno federal, cada Estado ejerce sus propias funciones legislativas, judiciales y ejecutivas. Dentro de cada Estado, los municipios gozan de un cierto grado de autonomía. Esta división de competencias también se refleja en el sistema de justicia penal, que consta de una jurisdicción federal (el fuero federal) y una estatal (el fuero común). Existen fuerzas policiales distintas en los niveles federal, estatal y municipal. Las autoridades federales sólo pueden ocuparse de un número limitado de asuntos específicos, principalmente delitos relacionados con las drogas. El resto –que se calcula en un 95% de los delitos– es competencia de las autoridades estatales y locales.

15. Aunque la descentralización ofrece ventajas incuestionables desde el punto de vista del gobierno democrático, también dificulta el cumplimiento eficaz de las obligaciones internacionales de México, sobre todo las referidas a la violencia contra la mujer. La legislación destinada a prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella varía considerablemente dentro del país. Muchos Estados han adoptado importantes medidas legislativas que constituyen un avance. Durante la visita de la Relatora Especial al Estado de Puebla, por ejemplo, se le informó de que el Congreso del Estado había aprobado instrumentos destinados a prevenir y sancionar los actos de violencia doméstica. Entre otras medidas, esos instrumentos exigen la creación de un consejo sobre la violencia doméstica encargado de evaluar, integrar y coordinar todas las medidas de prevención y represión de ese tipo de actos violentos.[3] Según el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la legislación nacional en materia de violencia es muy parecida en 23 de los 31 Estados mexicanos y en el Distrito Federal.[4]

3 Ley de prevención, atención y sanción de la violencia familiar para el Estado de Puebla, aprobada por el Congreso del Estado el 21 de marzo de 2001.

4 Los 23 Estados son: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonara, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas.

Además, 19 Estados y el Distrito Federal han tipificado la violencia doméstica como delito específico en su código penal.

Un total de 19 Estados participan en un sistema integrado para víctimas de violencia doméstica y sexual que tiene por objetivo compartir buenas prácticas y desarrollar sistemas conjuntos de orientación.[5]

16. Otros Estados, sin embargo, mantienen normas que reflejan estereotipos patriarcales discriminatorios por motivos de género y son permisivos con la violencia contra la mujer. En algunos Estados, por ejemplo, el estupro sólo se considera delito cuando la víctima demuestra haberse comportado "con castidad y honestidad" (lo que a menudo se interpreta como que fuera virgen) antes de producirse los hechos. El artículo 122 del Código Penal de Chiapas establece que no son punibles las lesiones físicas a cónyuges o compañeros sentimentales si son "consecuencia del ejercicio en el derecho de corrección de quienes están facultados a hacerlo" y si las lesiones tardan menos de 15 días en sanar. En ocho Estados no existen centros de acogida para mujeres víctimas de violencia.[6] Causa estupor que los códigos penales de 20 Estados no consideren delito la violación conyugal,[7] y que 11 Estados no contemplen la violencia doméstica como motivo específico de divorcio.[8] En este contexto, es positivo señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya reconocido, en un dictamen emitido el 16 de noviembre de 2005, la violación conyugal como acto delictivo, apartándose así de la jurisprudencia anterior, que consideraba que la violación conyugal era solamente el ejercicio indebido de un derecho.

17. La dualidad de jurisdicciones también puede ser causa de que las autoridades federales y estatales malgasten su tiempo, recursos y legitimidad echándose mutuamente la culpa de las carencias en materia de seguridad pública. La Relatora Especial debe insistir en que las obligaciones relativas a los derechos humanos se aplican a todos los niveles de gobierno federal, estatal o local- aunque las competencias en

5 Los siguientes Estados forman parte del Sistema Integral de Atención a Mujeres Afectadas por Violencia Familiar (SIAMAVIF): Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

6 En febrero de 2005, los Estados de Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas y Veracruz no disponían de centros de acogida. Campeche estaba construyendo uno.

7 En noviembre de 2005, eran los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, y Zacatecas.

8 En noviembre de 2005, eran los siguientes Estados: Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

materia de justicia penal correspondan principalmente a las autoridades estatales y locales. Los Estados y los municipios deben cumplir las obligaciones internacionales a las que se ha comprometido el Gobierno federal de México.[9]

Por lo tanto, las competencias de cada Estado para investigar, encausar y dictar sentencia en causas penales entrañan también la obligación internacional de reaccionar con la debida diligencia a todo caso de violencia contra la mujer que se produzca en su jurisdicción. Al mismo tiempo, el Gobierno federal conserva la obligación residual de velar por la observancia de las normas internacionales de derechos humanos en los planos estatal y local.[10]

Por tal motivo, la Relatora Especial recibe con satisfacción la noticia de la presentación ante el Senado, y en el contexto de la impunidad reinante en Ciudad Juárez, de un proyecto de enmienda al artículo 73 de la Constitución. Esta modificación otorgaría a las autoridades federales competencias sobre los delitos de ámbito local relacionados con violaciones de los derechos humanos. De este modo se permitiría que el Procurador General de la República pudiese intervenir cuando, por ejemplo, las autoridades estatales no actúen con la debida diligencia en la investigación de un asesinato u otro delito violento.

18. También se ha informado a la Relatora Especial de que, si bien los Estados tienen amplias responsabilidades, los recursos necesarios para cumplirlas suelen estar controlados por el Gobierno federal. Por lo tanto, es especialmente importante que los gobiernos estatales y el Gobierno federal acepten la responsabilidad conjunta de aplicar medidas no penales para evitar la violencia contra la mujer y responder a ella. En este sentido, la Relatora Especial tiene el placer de informar de que el Gobierno federal ha acertado al identificar la violencia doméstica y sexual como problemas de salud pública. Al parecer, se han utilizado fondos del presupuesto de salud nacional para, por ejemplo, ayudar a una red nacional de más de 30 centros de acogida para mujeres maltratadas.[11]

---

9 Véase LaGrand (Germany v. United States of America), Provisional Measures, I.C.J. Reports 1999, 9, pág. 16, párr. 28.

10 Véase el artículo 28 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

11 El establecimiento de presupuestos por género es una manera eficaz de asegurarse de que se atribuyen fondos suficientes para combatir la violencia contra la mujer. Este concepto se refiere género y garantiza una participación suficiente de las mujeres. La Relatora Especial recibió con preocupación la noticia de que el instituto de la mujer de Puebla no puede destinar más que 1 millón de pesos, de los 13 millones de su presupuesto, a la prestación de servicios.
El resto se dedica a los sueldos de los empleados.

III. Manifestaciones de la Violencia contra la Mujer

19. Aunque la violencia contra la mujer, atizada por la discriminación por motivo de género y la impunidad, es un fenómeno generalizado, las mujeres que no tienen acceso a las autoridades estatales ni pueden recurrir a la ley en condiciones de igualdad –principalmente las migrantes indocumentadas, las indígenas y otras mujeres marginadas– sufren niveles de violencia particularmente altos.

A. La Violencia contra la Mujer en la Sociedad en General

20. Según una encuesta nacional llevada a cabo en 2003, una de cada cuatro mujeres ha sido objeto de violencia física al menos una vez en su vida, y una de cada seis ha sufrido actos de violencia sexual.[12] En esa misma encuesta la violencia doméstica se destaca como el tipo de violencia que más frecuentemente enfrentan las mujeres. Sólo el 3,6% de las víctimas de violencia señaló que el agresor le era desconocido; el resto había sido víctima de actos de violencia perpetrados exclusivamente por su pareja o algún familiar. En la actualidad, una de cada cinco mujeres vive en una relación caracterizada por los malos tratos físicos, sexuales y/o psicológicos. El 2,8% de las mujeres mantuvo relaciones sexuales por la fuerza con su anterior pareja o con su compañero actual.[13]

21. Suele suceder que la policía y los fiscales no intervienen de manera decisiva en las fases iniciales de una relación íntima en la que hay maltrato y que con el paso de los años se vuelve cada vez más violenta. A menudo, los casos de violencia doméstica no se toman en serio, en parte porque muchos agentes de policía comparten los mismos prejuicios de género que los perpetradores. Además, en muchas ocasiones las mujeres no facilitan pruebas contra sus agresores porque no confían en las autoridades o porque no se les proporciona protección y están heridas y asustadas.

22. Las mujeres también padecen elevados niveles de las más graves formas de violencia.Aunque la tasa de asesinatos de mujeres ha disminuido en los últimos dos decenios, de 3,4 casos por cada 100.000 mujeres en 1985 a 2,6 casos en 2003, esa disminución ha coincidido con la disminución general de las cifras de asesinatos

12 INSP-SSA, Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, 2003.
13 Íd. Véase también Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2003.

en el país. En efecto, la tasa de asesinatos de hombres ha bajado de manera más pronunciada que la de mujeres, lo cual quiere decir que, en la actualidad, la proporción de víctimas femeninas de asesinato es mayor que en 1985.[14] Al mismo tiempo, México presenta uno de los índices de violación de mujeres más altos del mundo.La mayoría de los Estados mexicanos carecen de estadísticas exhaustivas y desglosadas por sexo, pero, según un estudio realizado en 2004, se calcula que cada año se denuncian 13,3 casos de violación por cada 100.000 mujeres.[15] El estudio concluye que sólo 32 de los 136 países que disponen de datos presentan mayor índice de violaciones denunciadas.

23. Es posible que el número de casos de violación sea incluso mayor, pues al parecer muchas víctimas no acuden a las autoridades por miedo o por vergüenza. A menudo, el sentimiento de culpa que las víctimas de violencia sexual suelen interiorizar se ve magnificado por las especulaciones de que la agresión sexual haya podido ser causada por el estilo de vida o la apariencia particulares de la víctima. El 23,1% de los hombres consultados en una encuesta nacional realizada en 2005 opinan que las mujeres provocan al violador.[16] La impunidad generalizada de la violencia sexual y la pronunciación de sentencias indulgentes también disuaden a las víctimas de denunciar a las autoridades los delitos de violencia sexual. Sólo se captura y condena al culpable en el 25% de las violaciones denunciadas a las autoridades,[17] y en el 19% de las sentencias condenatorias la pena oscila entre un mes y cinco años, de los cuales el agresor no suele cumplir más de la mitad.[18]

24. La clara relación entre la impunidad y los altos índices de criminalidad se hace patente en Quintana Roo y Tlaxcana, los dos Estados con mayores índices de criminalidad e impunidad.[19] También existe una relación clara entre la pobreza y la violencia contra la mujer. Aparte del caso especial de Chihuahua, sólo los Estados más pobres del sur –Guerrero, Morelos y Chiapas– registran tasas de violación y asesinato de mujeres superiores al promedio nacional.[20]

---

14 Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., Panorama de la violencia contra las mujeres y propuestas para su abatimiento - El caso de municipios del Estado de México, 2004.
15 Íd.
16 Véase Secretaría de Desarrollo Social, Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México, 2005.
17 Comisión Mexicana de Derechos Humanos A.C., nota 14 *supra*.
18 Íd.
19 Íd
20 Íd. Éstos son también Estados con una gran población indígena.

25. También son motivo de preocupación las denuncias de investigaciones lentas y poco profesionales llevadas a cabo en casos de violación, los cuales suelen terminar con un aborto ilegal sin condiciones de seguridad que pone en peligro la salud reproductiva y la vida de la víctima. Se ha informado de que los abortos son la cuarta causa de defunción entre las mujeres de México. Las leyes sobre el aborto varían entre Estados, pero, por lo general, la violación constituye un supuesto de aborto legal en los tres primeros meses de gestación. No obstante, la policía no suele investigar con prontitud los casos de violación, por lo que las víctimas tienen problemas para obtener a tiempo un certificado que permita a las instituciones sanitarias practicar el aborto. Además, parece ser que el médico puede negarse a realizar el aborto alegando que la práctica es "inmoral". La Relatora Especial supo del caso de Paulina, que quedó embarazada a los 13 años a consecuencia de una violación. A pesar de la existencia de una orden judicial para que se practicara el aborto, el médico responsable se negó a ello en un primer momento y, posteriormente, convenció a los padres de Paulina de que si ésta moría o quedaba estéril a raíz del aborto, la responsabilidad sería de ellos.[21]

B. Los Grupos de Mujeres más Vulnerables

26. Aunque los niveles de violencia contra la mujer en México son por lo general elevados, las migrantes y las indígenas, que carecen sistemáticamente de acceso a la justicia, son especialmente vulnerables. A consecuencia de ello, a la discriminación por motivos de sexo que padecen estas mujeres se añade la discriminación por su origen étnico o por su condición de migrantes.

Violencia contra la Mujer Migrante

27. El cambio en las pautas migratorias en los últimos dos decenios y, hasta cierto punto, la mayor incidencia de la trata de mujeres y niñas en el conjunto de la región,[22] han provocado una feminización de los movimientos de población que atraviesan las fronteras nacionales. En este sentido, México es país de origen, acogida y tránsito. Mujeres y niñas procedentes de otras partes de Centroamérica y América Latina entran en México en busca de oportunidades económicas o como lugar de paso hacia los Estados Unidos de América. La frontera meridional con Guatemala

21 Véase Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C., Paulina: en el nombre de la ley, 2000; íd., Paulina: cinco años después, 2005.

22 Véase el informe de la Relatora Especial sobre su misión a El Salvador, nota 1 supra, párr. 43 y sobre su misión a Guatemala, nota 1 *supra*, párrs. 38 y 39.

es particularmente inestable. El carácter a menudo ilegal de las corrientes migratorias hace que las migrantes sean vulnerables a la explotación, los abusos y la violencia. Las estadísticas de las autoridades de inmigración mexicanas sugieren que uno de cada seis migrantes indocumentados es mujer.[23]

28. Los prejuicios generalizados sobre las mujeres que viajan solas, unidos a su situación irregular, transforman a las migrantes indocumentadas en blanco fácil de los actos de violencia. Como consecuencia, las pautas de la violencia contra mujeres migrantes en Chiapas, en la frontera con Guatemala, se parecen cada vez más a las observadas en Chihuahua. Según la información facilitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, durante los últimos tres años en el sur del país han sido asesinadas 1.000 mujeres, lo cual supera con mucho las cifras registradas en Chihuahua.[24] Tras pagar el paso de la frontera a bandas organizadas de pasadores (coyotes), las mujeres y niñas no acompañadas interrumpen su viaje en ciudades fronterizas durante semanas o meses para ganar dinero o en espera de que algún amigo o pariente en el extranjero les haga un giro antes de continuar su viaje al norte, hacia regiones más prósperas. Sin papeles ni medios económicos, estas mujeres y niñas son vulnerables a la extorsión, la explotación, la violencia sexual e incluso el asesinato a manos de poderosas bandas criminales organizadas y de los funcionarios corruptos con los que al parecer se alían esas bandas.

29. La vulnerabilidad de las víctimas se ve agravada por el hecho de que la ley de inmigración mexicana priva a los migrantes indocumentados de acceso a las autoridades estatales. La Ley general de población prohíbe a las autoridades estatales atender las solicitudes de extranjeros que no hayan acreditado la legalidad de su estancia en México.[25] La información recibida indica que en ocasiones incluso se deporta a sus países de origen a las víctimas de graves actos de violencia sexual antes de que puedan denunciar a sus agresores a las autoridades.

30. México ha concluido memorandos de entendimiento sobre la protección de migrantes, especialmente las mujeres, niños y las víctimas de tráfico de personas con Guatemala, en marzo de 2004, y con El Salvador, en mayo de 2005. Cabe esperar que la rápida puesta en práctica de estos instrumentos mejore la situación.

---

23 Instituto Nacional de Migración, Delegación Regional en Chiapas, Extranjeros Asegurados en el Año 2004 en el Estado de Chiapas.

24 La situación en el sur no se ha convertido en una cuestión de interés público, como es el caso de Ciudad Juárez.

25 Artículo 67 de la Ley General de Población.

Violencia contra la Mujer Indígena

31. La población indígena mexicana, que habita principalmente en el sur y el sureste del país y cuenta aproximadamente con 13 millones de individuos, sigue estando marginada.[26] La mayoría de los indígenas vive en las localidades más pobres y menos desarrolladas. Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los Estados con poblaciones indígenas más numerosas, ocuparon los tres últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de México elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el cual se comparaban los índices de alfabetización y escolarización, la esperanza de vida al nacer y el PIB por habitante de todos los Estados mexicanos.[27]

32. Las mujeres indígenas se encuentran en una situación particularmente desfavorable, pues sufren cuatro niveles de discriminación -por motivos de sexo, por su origen étnico, porque son pobres y por su origen rural. Debido a esto, el riesgo de mortalidad derivada de la maternidad, por ejemplo, es más del doble entre las mujeres indígenas que entre las no indígenas.[28] También padecen unos niveles desproporcionadamente elevados de violencia sexual dentro de sus propias comunidades y en la sociedad en general.

33. La violencia contra la mujer indígena está arraigada en las tradicionales jerarquías patriarcales de género de las comunidades indígenas, en los estereotipos étnicos y en la discriminación presente en el conjunto de la sociedad, así como en las relaciones entre la población indígena y las instituciones estatales en el contexto del multiculturalismo.[29]

Las autoridades de las comunidades indígenas instrumentalizan las normas consuetudinarias para excusar la violencia doméstica,[30] sobre todo cuando las mujeres intentan desviarse del discurso masculino y defender su voluntad en asuntos como

26 Véase Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Informe de la misión a México (E/CN.4/2004/80/Add.2).

27 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002. El IDH medio de México es 0,8014, pero Guerrero, Oaxaca y Chiapas sólo logran un IDH de 0,7312, 0,7135 y 0,7032 respectivamente.

28 Todas sus actividades. Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, nota 26 *supra*, párr. 46.

29 Véase, R. Aida H. Castillo. 2002, "National Law and Indigenous Customary Law: The Struggle for Justice of Indigenous Women in Chiapas, Mexico", en Molyneux and Razavi (Eds). Gender Justice, Development and Rights. Oxford: Oxford University Press, págs. 384 a 412.

30 Véase también Susana Mejíja Flores, "Mujer Indígena y Violencia: entre Esencialismos y Racismos", Revista México Indígena, Nº 5 (marzo de 2004).

el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos.[31] Las mujeres indígenas corren el riesgo de padecer la estigmatización y el rechazo de su familia y su comunidad si denuncian actos de violencia sexual. Tanto la legislación estatal como la costumbre exigen de las mujeres indígenas que se atengan al comportamiento establecido "tradicionalmente". La extendida idea de que las mujeres suelen provocar la violencia doméstica porque no se comportan como se espera de ellas legitima la violencia como instrumento de disciplina y corrección.

34. La incapacidad de las mujeres indígenas de superar la falta de reconocimiento y oportunidades en el ámbito político y social está relacionada con su dependencia económica. La penetración de la economía monetaria en el sector de la agricultura perjudicó gravemente las explotaciones de subsistencia, en las cuales la mujer forma una parte importante e integral de la producción. Las fuerzas del mercado obligaron a los hogares rurales a diversificar la distribución del trabajo dentro de la familia a través del trabajo migratorio. Los estudios muestran que, en realidad, esto ha incrementado la dependencia de las mujeres indígenas del mundo rural, pues a menudo deben quedarse en las tierras y realizar trabajos pesados mientras los hombres emigran temporalmente a las ciudades o a las plantaciones de la costa para ganar dinero,[32] lo cual les proporciona el monopolio del dinero y los familiariza con nuevos ámbitos sociales. Con ello ha aumentado el control que los hombres ejercen sobre la familia y se ha agudizado la asimetría de la estructura de poder entre los sexos. Pese a todo, las mujeres indígenas también están aprovechando cada vez más las oportunidades de emigración temporal.

Una amplia mayoría de los 2,7 a 3,7 millones de migrantes agrícolas temporales que se calcula existen en México son indígenas y, de ellos, la mitad son mujeres.[33]

35. Además, las mujeres indígenas también se están organizando y fundan microempresas que, por ejemplo, producen y comercializan objetos de artesanía

31 Las mujeres tienen el derecho fundamental de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos, y a disponer de la información, la educación y los medios necesarios para poder hacerlo. Véase el Informe de la Conferencia Mundial sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994), Programa de Acción, capítulo II, principio 8, (A/CONF.171/13/Rev.1) (1995). Véase también el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995), Declaración y Plataforma de Acción, párr. 94 (A/CONF.177/20) (1995).

32 Paul Jeffrey, "The Quiet Revolution: Indigenous Women Struggle for Dignity", en Response (mayo de 2002), disponible en: http://gbgm-umc.org/response/articles/indigenous.html.

33 Véase Quentin Wodon et al, Migration and Poverty in Mexico's Southern States, Banco Mundial 2002 (donde se citan datos de la Secretaría de Desarrollo Social, Informe de Migración, ciclo otoño-invierno 1998/99, 2000).

tradicional indígena. Estas iniciativas de autoayuda son cruciales para sentar las bases económicas que permitan superar la discriminación por motivos de género y la violencia que de ella deriva. Los programas de ayuda a la organización productiva de las mujeres como el de la Comisión Nacional Mexicana para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas constituyen una importante contribución para tratar las causas fundamentales de la violencia contra la mujer indígena. La Directora General de la Comisión advirtió del peligro que representan las visiones romantizadas de la "preservación de la cultura indígena" que, en su opinión, pueden servir para mantener prácticas que violan los derechos de las mujeres, preservando así un sistema de opresión.

36. Las mujeres indígenas se amparan en las leyes nacionales en su lucha por superar la marginación en sus propias comunidades y cuestionan las múltiples prácticas normativas que han sido homogeneizadas con la denominación "tradicionales". Sin embargo, el sistema jurídico y judicial del Estado también ha sido formado con una concepción patriarcal de las relaciones entre los sexos y está plagado de prejuicios sobre las comunidades indígenas. Por consiguiente, existe una tendencia a percibir la violencia contra la mujer indígena como algo inherente a su cultura, lo que naturalmente dificulta que se haga justicia. Las mujeres indígenas también deben sortear numerosos obstáculos para acceder a las instituciones estatales, que a menudo se encuentran lejos de sus casas, en poblaciones y ciudades más grandes. Además, muchas mujeres indígenas son analfabetas y hablan mal el español, o no lo hablan en absoluto, lo que a menudo dificulta su acceso a las instituciones oficiales.

37. La insuficiente protección que ofrece el sistema estatal de justicia hace que las mujeres indígenas sean vulnerables a actos de violencia perpetrados por personas ajenas a sus comunidades. Son motivo de especial alarma las alegaciones de violaciones de mujeres indígenas cometidas por soldados, que han quedado impunes. Estos incidentes habrían ocurrido en zonas del sur de México donde el Gobierno había desplegado un nutrido contingente militar en respuesta al levantamiento de grupos insurgentes armados. Presuntamente, desde 1997, los soldados han violado al menos a seis mujeres sólo en el Estado de Guerrero. En los seis casos, las autoridades militares reclamaron la competencia invocando una controvertida interpretación del Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa. En lugar de llevar a cabo una labor exhaustiva e imparcial, los investigadores militares habrían actuado con dilación a la hora de proceder penalmente y tratado de invalidar los

argumentos, trasladando a la víctima la carga de la prueba.[34] En septiembre de 2005, ningún soldado había sido condenado en relación con las violaciones. En este clima de impunidad, es muy probable que muchas más mujeres indígenas hayan sufrido actos de violencia sexual sin denunciarlos por miedo o vergüenza.

C. Asesinatos y Desapariciones de Mujeres en el Estado de Chihuahua

38. El Estado de Chihuahua limita con los Estados Unidos de América. Su población de mayor tamaño, Ciudad Juárez, se encuentra en la frontera con El Paso, Texas. Desde hace tiempo, Ciudad Juárez es zona de paso para la emigración a los Estados Unidos y ha asistido al rápido crecimiento de las industrias de exportación (las maquiladoras) desde la conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992. Las perspectivas de empleo y emigración han atraído a los migrantes de otras partes de México y Centroamérica, provocando un rápido crecimiento demográfico hasta los actuales 1,5 millones de habitantes. Las desigualdades sociales en Ciudad Juárez son marcadas. Un reducido grupo de familias adineradas y poderosas posee las tierras en las que se asientan las maquiladoras y los núcleos urbanos, mientras que la mayoría de la población, especialmente las familias encabezadas por mujeres,[35] vive en una pobreza extrema. Esta situación de indigencia se ve agravada por el hecho de que los servicios públicos esenciales, como los de salud, educación, alojamiento o saneamiento y las infraestructuras generales no han podido satisfacer las necesidades básicas de una población en rápido crecimiento.[36] La combinación de indigencia y desigualdad por un lado, y la proximidad de la frontera internacional, por otro, han impulsado el desarrollo de diversas formas de delincuencia organizada, como el tráfico de drogas, la trata de personas, el traslado clandestino de personas o el blanqueo de dinero, entre otras.

---

34 Véase Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Informe sobre la misión cumplida en México (E/CN.4/2002/72/Add.1, párr. 79), en el que se hace alusión a "quejas en el sentido de que los tribunales militares no son imparciales, [...] y de que son demasiado indulgentes con los militares que han violado los derechos de civiles". Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 53/01, caso Nº 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, 4 de abril de 2001, en el que se responsabiliza a México de la violación de tres mujeres indígenas cometida por soldados mexicanos en Chiapas en 1994.

35 El 20,6% de las familias del Estado de Chihuahua están encabezadas por mujeres. En promedio, cada una de ellas cuenta con 3,5 integrantes. El 23,4 % de estas familias declaró no percibir ingreso alguno (frente al 10,6% de las encabezadas por hombres); el 13,8% ganaba menos del doble del salario mínimo. Véase INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

36 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Informe bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención, y respuesta del Gobierno, CEDAW/C/2005/OP.8/MÉXICO (2005), párr. 23.

39. A partir de 1993, Ciudad Juárez se convirtió en el centro de atención nacional e internacional a causa del elevado número de asesinatos y desapariciones de mujeres.[37] Según las cifras oficiales, 377 mujeres han sido asesinadas en Ciudad Juárez desde principios de 1993 hasta el 12 de diciembre de 2005, y otras 33 como mínimo han desaparecido.[38]

40. Al parecer, los crímenes tienen móviles distintos, que van de la violencia doméstica al tráfico de drogas. En cerca de un tercio de los asesinatos estaba implicada la violencia sexual.[39] En muchos casos, las víctimas también fueron torturadas y sus cuerpos, mutilados. Las víctimas procedían habitualmente de familias pobres y desfavorecidas y solían trabajar en las maquiladoras, en bares locales o en clubes nocturnos. Algunas estaban continuando su formación o eran madres solteras jóvenes con varios hijos.

Impunidad Continua para quienes cometen Delitos contra la Mujer

41. Los destacables avances en la represión de la ola de crímenes, como el encarcelamiento de diez miembros de una banda acusados de numerosos asesinatos a principios de 2005, se ven eclipsados por el hecho de que la mayoría de los casos no se han resuelto, y los culpables siguen impunes. Un estudio realizado por la procuraduría federal en el que se analizan 203 casos de asesinato indica que sólo se logró encarcelar al culpable en el 46,7% de los casos. En cuanto a los crímenes en que intervino la violencia sexual, el estudio sugiere un porcentaje de encarcelamiento todavía inferior: 33,3%.[40]

42. La incapacidad de encarcelar a los asesinos y poner freno a los crímenes es el resultado en gran medida de las muy deficientes, indiferentes y negligentes investigaciones llevadas a cabo por las autoridades del Estado de Chihuahua a quienes compete actuar en estos casos. Según se informa, en algunas ocasiones, los investigadores

37 Por lo general, se supone que estos incidentes comenzaron en 1993. Algunos de los funcionarios con los que se entrevistó la Relatora Especial los relacionan con el tráfico de drogas que, según ellos, se convirtió en una actividad económica de gran importancia por aquella época. Otros aconsejan prudencia y señalan que quizá los incidentes simplemente se hicieron más visibles en 1993.

38 Véase Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, Tercer Informe, enero de 2005.

39 Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, nota 36 *supra*, párr. 37.

40 Datos facilitados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, primer informe, junio de 2004; segundo informe, octubre de 2004; Tercer Informe, enero de 2005.

obstruyeron deliberadamente las actuaciones ocultando o falsificando pruebas. En el caso del asesinato de Paloma Escobar, por ejemplo, el análisis pericial demostró que la comandante de policía encargada inicialmente de la investigación había falsificado pruebas para incriminar al novio de la víctima. Posteriormente, la comandante fue condenada a prisión por formulación de falsas acusaciones.

43. La completa erosión de la confianza del público en las autoridades administrativas, judiciales y políticas ha alimentado las especulaciones de que los principales culpables han sido protegidos sistemáticamente de la investigación y el procesamiento. En 1998, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos examinó unos cuantos expedientes y concluyó que durante las investigaciones se habían violado los derechos humanos de las víctimas y de sus familiares, y se habían incumplido normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas.[41]

44. Desde entonces, varios mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos, empezando por la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en 1999, han señalado a la atención internacional el problema del Estado de Chihuahua.[42] En 2002, la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó México y formuló recomendaciones específicas para Ciudad Juárez.[43] En 2003, atendiendo la solicitud oficial del Gobierno federal, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) reunió una comisión independiente de expertos en orden público para estudiar los asesinatos de Ciudad Juárez. El grupo de expertos formuló un conjunto de recomendaciones detalladas para mejorar las capacidades de los investigadores, fiscales y magistrados en relación con los crímenes de Ciudad Juárez.[44] A principios de 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó un informe tras una investigación llevada a cabo de conformidad con el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención.[45]

---

41 Recomendación 44/98 (publicada en 1998).

42 Informe de la misión de la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, (E/CN.4/2000/3/Add.3). Véase también el informe de la misión del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, (E/CN.4/2002/72/Add.1); Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1); Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, Ciudad Juárez como Símbolo: Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, diciembre de 2003.

43 Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, OAS Doc. Nº OEA/Ser.L/V/II.117 (2003).

44 ONUDD, Informe de la Comisión de Expertos Internacionales sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México (noviembre de 2003).

45 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, véase la nota 36 *supra*.

45. A pesar de estas numerosas intervenciones, los crímenes de Ciudad Juárez continúan. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al menos 38 mujeres fueron asesinadas entre enero de 2004 y agosto de 2005. Además, el mismo problema se ha hecho visible en otras partes del Estado de Chihuahua. Por ejemplo, ha aumentado la preocupación al detectarse una pauta similar de homicidios y desapariciones de mujeres en la ciudad de Chihuahua, a aproximadamente 300 km al sur de Ciudad Juárez. Los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, así como los registrados en otras partes del país, son distintas partes del mismo problema, y deben abordarse como tales.

Medidas Adoptadas por el Gobierno Federal

46. En vista de las deficientes investigaciones llevadas a cabo en el Estado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la ONUDD han solicitado la participación del Gobierno federal para poner fin a la violencia y a la impunidad de quienes la ejercen. Si bien en un primer momento el Gobierno federal se mostró muy reacio a participar directamente en la búsqueda de una solución al problema, su postura ha mejorado significativamente en los últimos dos años. En 2003, el Gobierno aprobó un plan de 40 puntos por el que se comprometía a cumplir todas las obligaciones y recomendaciones internacionales en la materia. El plan también contiene compromisos que complementan las recomendaciones internacionales. Lamentablemente, el ámbito de aplicación del plan se limita a la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, y no se ocupa de las pautas parecidas que se observan en otros lugares, ni de la violencia contra la mujer como fenómeno general. A pesar de esas carencias, se han producido avances notables en la puesta en práctica del plan, aunque quedan por adoptar algunas medidas importantes.

47. La Constitución de México, en sus términos actuales, limita las competencias del Procurador General de la República a los casos de homicidio relacionados con delitos de carácter federal, como el tráfico de drogas o la delincuencia organizada. Teniendo en cuenta este límite constitucional, las autoridades federales y estatales crearon un organismo conjunto de investigación y enjuiciamiento en 2003. En la práctica, la denominada Fiscalía Mixta ha cumplido hasta ahora una función decepcionantemente limitada, pues la fase de investigación conjunta finaliza cuando se determina qué nivel de gobierno tiene competencia para proceder.

48. A finales de 2003, el papel del Gobierno federal se vio reforzado cuando el Presidente Vicente Fox nombró a Guadalupe Morfín Comisionada Especial,

con el mandato de dirigir una Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. La Comisión tiene por mandato centrarse en reparar el tejido social de Ciudad Juárez y ayudar a las familias de las víctimas en su relación con las autoridades estatales. La Comisionada Especial ha hecho extensiva su labor a la ciudad de Chihuahua y ha ganado mucha credibilidad ante la sociedad civil y las familias de las víctimas. Muchos han pedido que se conceda a la Comisión acceso a los expedientes de los casos individuales y las competencias necesarias para estudiarlos y así poder seguir de cerca los trabajos de las autoridades de investigación y del ministerio público. En enero de 2004, se nombró una Procuradora Federal Especial para examinar los delitos relacionados con el asesinato de mujeres en Ciudad Juárez. A causa de los límites que la Constitución impone a sus competencias, en el momento de realizarse la visita de la Relatora Especial, la Procuradora Federal Especial sólo había podido ejercer en nueve casos, en los que estaban implicadas 24 víctimas, e incluso en esos pocos casos se habían realizado limitados avances.

Conducta Delictiva de los Funcionarios Públicos

49. A pesar de todo, la Procuradora Especial Federal ha logrado dar a conocer hasta qué punto las investigaciones llevadas a cabo desde 1993 han sido realizadas de manera negligente e irregular. En el momento en que la Relatora Especial realizaba su visita, se habían identificado 101 personas, entre procuradores estatales, asistentes, agentes de policía y expertos policiales, a quienes se podrían imponer sanciones penales y/o disciplinarias por negligencia, omisión y otros delitos conexos.

50. El nuevo Gobernador de Chihuahua, que asumió el cargo a finales de 2004, nombró una nueva Procuradora General de Justicia del Estado, quien a su vez designó un nuevo procurador para la jurisdicción de Ciudad Juárez. Se informó a la Relatora Especial de que todos los funcionarios de la oficina del anterior procurador del Estado habían sido suspendidos de sus cargos el 9 de noviembre de 2004. Sin embargo, grupos de la sociedad civil señalan que muchos funcionarios implicados en las investigaciones negligentes han regresado a sus puestos. Cuando la Relatora Especial visitó México, la Procuradora General de Justicia del Estado, que tiene competencias exclusivas en la materia, no había llevado a juicio a ninguno de los 101 funcionarios identificados por la Procuradora Federal Especial. Es más, en la mayoría de los 101 casos se retiró la acusación. Sólo fueron procesados cinco funcionarios, pero los jueces locales desestimaron la causa alegando que los hechos habían prescrito. Tal decisión parece discutible si se tiene en cuenta que, en los

casos de abuso de autoridad, el período de prescripción empieza cuando finaliza el acto delictivo, es decir, el día en que los funcionarios rectifican la omisión delictiva en que participan. Además, no parece haberse considerado la posibilidad de que los funcionarios hayan incurrido en una responsabilidad penal adicional por negligencia, omisión y delitos conexos al permitir por descuido (o a sabiendas) que prescribiesen los hechos.

51. Las investigaciones de asesinato llevadas a cabo por las autoridades del Estado de Chihuahua siguen estando plagadas de violaciones graves de las normas procesales. En varios casos, se habría obligado a los sospechosos a confesar mediante torturas. El 9 de noviembre de 2001, Víctor Javier G. U. y Gustavo G. M. fueron arrestados como presuntos autores del asesinato de ocho mujeres. Firmaron sus confesiones mientras estaban detenidos. Sin embargo, en la primera audiencia ante el tribunal, ambos alegaron de manera concordante haber confesado los crímenes bajo tortura. Gustavo G. M. murió mientras estaba detenido el 8 de febrero de 2003 en circunstancias que aún no han quedado del todo claras. El 13 de octubre de 2004, un juez decretó prisión para Víctor Javier G. U. por ocho cargos de asesinato y rehusó examinar las pruebas de que su confesión había sido obtenida mediante torturas. La pena de cárcel fue anulada tras un procedimiento de apelación (sin que el tribunal de apelación llegase a una conclusión sobre las alegaciones de tortura) y Víctor Javier G. U. fue liberado. Según el Gobierno, el Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posibles Torturas y/o Maltrato que había sido emitido de conformidad con el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ("Protocolo de Estambul")[46] no halló indicios de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

52. En julio de 2003, Miguel David M. A. y Jesús A. fueron detenidos como presuntos autores del asesinato de Neyra A. Ambos habrían sido torturados y mantenidos en incomunicación durante varias horas. Aunque finalmente Jesús A. fue puesto en libertad, a Miguel David M. A. se le obligó presuntamente a firmar la confesión de que había contratado a unos asesinos para matar a la víctima. La Procuradora General de Justicia del Estado solicitó un Dictamen Médico/Psicológico Especializado de conformidad con el Protocolo de Estambul en febrero de 2004. En septiembre de 2005, David M. A. seguía detenido y al parecer todavía no se había completado

46 *Action for Torture Survivors* et al., Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Pena Crueles, Inhumanos o Degradantes, 9 de agosto de 1999 (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S. 01.XIV.1). www.unhchr.ch/pdf/8istprot.pdf.

el Dictamen Médico/Psicológico Especializado. En diciembre de 2005, el Gobierno informó a la Relatora Especial de que el dictamen especializado no había hallado indicios de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

53. Cynthia K. y Ulises Ricardo P. I. fueron detenidos por el asesinato de Viviana R., desaparecida el 16 de marzo de 2003 en la ciudad de Chihuahua. Ambos fueron presuntamente obligados a firmar una confesión. El 17 de diciembre de 2004, fueron exculpados al determinar el tribunal que su confesión no podía admitirse como prueba. Según el Gobierno, el Dictamen Médico/Psicológico Especializado tampoco halló en este caso pruebas de lesiones producidas por malos tratos o torturas.

54. La obtención de confesiones mediante tortura no es sólo una violación grave de los derechos humanos en sí misma, además pone en entredicho el conjunto de la investigación y es causa de que los verdaderos culpables queden impunes. Además, el supuesto recurso a la fuerza como herramienta de investigación invita a dar mayor crédito a los informes que sugieren que las autoridades del Estado no han puesto en práctica aún las recomendaciones detalladas de la ONUDD en cuanto a los métodos empleados en la investigación y la documentación de las fases de ésta. Se puso en conocimiento de la Relatora Especial que el personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado ha recibido formación adicional sobre tratamiento de pruebas, interrogatorios, homicidios, técnicas de investigación, rapto de menores, obtención de justicia y derechos humanos. Este tipo de formación es evidentemente necesario, pero parece ser insuficiente en vista de la verosímil denuncia, surgida desde la visita de la Relatora Especial, de que se ha torturado a otro sospechoso de asesinato.[47]

55. En lo que se refiere a la impunidad de los funcionarios públicos, la Relatora Especial también desea expresar su indignación por cómo se han llevado a cabo las actuaciones penales contra Héctor Armando L. G., ex alto funcionario de policía en Ciudad Juárez presuntamente involucrado en una red de malhechores que atraía a chicas menores de edad con fines pornográficos y de prostitución. Héctor Armando L. G. fue detenido el 26 de febrero de 2004. Tres días después, un juez local lo puso en libertad bajo fianza de 300.000 pesos al considerar que los delitos que se le imputaban no eran graves. Desde entonces se encuentra desaparecido y, en septiembre de 2005, se desconocía su paradero.

---

47 Bryan T., arrestado en Ciudad Juárez el 19 de junio de 2005, fue supuestamente sometido a torturas para que confesara su implicación en el asesinato de dos agentes de la policía municipal. Según el Gobierno, se están investigando estas alegaciones.

Incertidumbre, Falta de Transparencia y Ausencia de Indemnizaciones para las Familias de las Víctimas

56. La erosión que la impunidad provoca en la legitimidad del sistema de justicia se ve agravada por la incertidumbre que padecen muchas familias de víctimas respecto de la suerte que corrieron sus seres queridos. Esto es particularmente cierto en el caso de las familias de desaparecidas porque aún quedan por identificar los restos de al menos 53 mujeres. Algunas familias de mujeres cuyos cuerpos fueron supuestamente identificados comparten esta incertidumbre, pues albergan serias, y a menudo razonables, dudas sobre la correcta identificación de los cadáveres. Por recomendación de la ONUDD, el plan de 40 puntos del Gobierno federal prometía la identificación de las mujeres por examen forense gracias a un banco de datos genéticos para fines forenses creado y mantenido por el Procurador General de la República. En febrero de 2004, se puso en marcha este proyecto. Las autoridades federales del ministerio público también han elaborado una base de datos de mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez que al parecer ha contribuido a localizar a varias de ellas. Tales instrumentos son dignos de elogio, pero distan mucho de constituir la base de datos nacional sobre desapariciones recomendada por la ONUDD y prometida por el plan de 40 puntos del Gobierno Federal.

57. Basándose en otra recomendación de la ONUDD, el plan de 40 puntos también prevé la participación de equipos de antropología forense en el proceso de identificación. En junio de 2004, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) realizó un estudio preliminar de restos humanos sin identificar o identificados de forma inapropiada. El EAAF llegó a la conclusión de que el examen e identificación de los restos mortales de las mujeres de Ciudad Juárez y Chihuahua debería realizarse mediante un estudio integral y exhaustivo a cargo de un órgano independiente integrado por expertos en distintas disciplinas. También recomendó que el órgano investigador tuviera competencia para reexaminar un caso si la familia de la víctima expresaba alguna duda sobre la correcta identificación de ésta. La Relatora Especial observa complacida que, desde su visita, las autoridades locales y federales han encargado conjuntamente al EAAF que examine e identifique los restos mortales de mujeres que no habían sido identificadas o cuya identificación no se había realizado correctamente.

58. Durante la visita, la Relatora Especial tuvo el honor de reunirse con varias familias de víctimas que se han organizado en grupos de sensibilización que hacen gala de

valor, competencia y tenacidad. Esas familias, con la colaboración de muchas otras ONG e iniciativas de la sociedad civil, han sido los principales artífices de la llamada de atención nacional e internacional hacia los acontecimientos de Chihuahua. Parece ser que, en el pasado, algunos funcionarios estatales reaccionaron acosando, amenazando y ridiculizando en público a quienes alzaban la voz para denunciar el vínculo entre negligencia e impunidad. Afortunadamente, esas prácticas vergonzosas parecen haber disminuido en los últimos dos años.

59. La Relatora Especial recibió con satisfacción la noticia de que el nuevo Gobernador de Chihuahua ha prometido dar prioridad y transparencia a las investigaciones. En efecto, la transparencia es muy necesaria porque las familias de las víctimas siguen quejándose de que ni las autoridades estatales ni las federales las mantienen suficientemente informadas del estado de las investigaciones. En su plan de 40 puntos, el Gobierno federal prometió garantizar el derecho legal de toda familia, o de su abogado, a acceder al expediente del caso y a sugerir líneas de investigación (derecho de coadyuvancia). Sin embargo, en la práctica, suelen ponerse trabas a ese acceso por medios burocráticos, se hace caso omiso de las líneas de investigación sugeridas y se traslada a la familia la carga de presentar testigos y pruebas materiales.

60. Las familias de las víctimas tienen derecho a recibir una indemnización cuando el Estado no actúa con la debida diligencia en la investigación de los asesinatos de sus seres queridos. En este sentido, los gobiernos federal y estatal han dado un meritorio primer paso al establecer un fondo de 30 millones de pesos. En el momento de realizarse la visita de la Relatora Especial, aún no se habían publicado con detalle los criterios empleados para evaluar las necesidades de la familia de cada víctima y para garantizar que ninguna familia quedara excluida arbitrariamente. Del mismo modo, aún no se habían desembolsado los fondos. No obstante, varias iniciativas de menor entidad surgidas de los gobiernos y la sociedad civil han ido ofreciendo entre tanto algunas muy necesarias prestaciones para cubrir las necesidades de las familias y personas a cargo de las víctimas en lo que se refiere a salud, educación y manutención.

Avances Limitados en la Prevención de Nuevos Asesinatos

61. Se han adoptado varias medidas positivas, que corresponden a las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, destinadas a reducir la vulnerabilidad de las mujeres frente a las agresiones en lugares públicos.

El mayor número de agentes de la policía federal desplegados en una operación antidroga en Ciudad Juárez desde julio de 2003 habría contribuido a reducir el índice global de delitos violentos en la ciudad. En octubre de 2003, las fuerzas de policía federales, estatales y municipales pusieron en marcha una operación conjunta para aumentar la vigilancia en las zonas de alto riesgo de Ciudad Juárez. Asimismo, se mejoró el sistema de alumbrado público y en enero de 2004 se inició un programa de obras públicas destinado a la rehabilitación de parques y otros espacios públicos. No obstante, sigue haciendo falta proponer alternativas de transporte seguro y fiable a las maquiladoras y las escuelas, lo cual exige también emplazar paradas de autobús en lugares seguros y bien iluminados. En este sentido, las empresas en que trabajan las maquiladoras podrían asumir más responsabilidades e invertir recursos para que sus empleadas puedan viajar en condiciones de seguridad de su casa al trabajo y viceversa.

62. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también recomendó mejorar las prácticas y procedimientos para que los informes de desaparición de personas se investiguen de manera rápida, exhaustiva e imparcial. Algo se ha avanzado, pues en otras épocas, las autoridades solían negarse a iniciar averiguaciones previas el primer día de desaparición de una mujer. Parece ser que esto ha cambiado. No obstante, sigue siendo necesario mejorar los mecanismos de respuesta rápida en los casos de violencia contra la mujer. Al parecer, la policía municipal de Ciudad Juárez no emprende acciones de búsqueda ni adopta ninguna otra medida preventiva por sistema en el momento de recibir una denuncia de desaparición de una mujer. Inexplicablemente, la policía suele esperar a que se confirme la comisión de un delito. Tampoco se envían patrullas de inmediato cuando se denuncia un acto de violencia contra una mujer. Se puso en conocimiento de la Relatora Especial un caso paradigmático ocurrido el 4 de noviembre de 2004. Los vecinos avisaron a la policía municipal de que Martha L. estaba sufriendo en ese momento una grave agresión. Cuando, al cabo de una media hora, la policía llegó por fin al lugar de los hechos, el agresor ya había violado y matado a la víctima.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

63. El Gobierno de México ha dado pasos importantes para evitar, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer con la diligencia debida, pero en vista de los insoportablemente elevados niveles de violencia contra la mujer que siguen observándose en México, el Gobierno deberá poner más empeño para cumplir sus obligaciones

internacionales. La sensibilidad de la policía y la justicia a la violencia de género sigue siendo insuficiente en términos generales, y debe mejorar.

64. Igualmente importante es que todos los niveles de gobierno sigan redoblando esfuerzos para acabar con las causas fundamentales de la violencia contra la mujer. La discriminación por motivos de género, que sigue arraigada en la sociedad mexicana, es una de esas causas. El predominio de la discriminación por motivos de origen étnico o nacional, o por condición socioeconómica es otro de los factores que coloca a las mujeres indígenas, migrantes y pertenecientes a otros grupos socialmente marginados en una posición particularmente vulnerable a los actos de violencia. Otro problema conexo que también debe abordarse es la falta de acceso en condiciones de igualdad de las mujeres en general, y de esos grupos específicos de mujeres en particular, a los servicios de protección de las autoridades estatales.

65. El nivel de protección contra la violencia de género también varía notablemente entre Estados. Algunos están claramente rezagados y deben poner sus leyes, políticas y medidas de aplicación en conformidad con sus obligaciones en materia de derechos humanos. El presente informe presta particular atención a la situación en el Estado de Chihuahua porque los actos de violencia contra la mujer en ese lugar han saltado al primer plano y son admitidos por todas las partes implicadas. La indiferencia, negligencia o incluso obstrucción deliberada en que incurrían inicialmente las autoridades estatales en las actuaciones referidas al asesinato de cientos de mujeres en Ciudad Juárez constituían una denegación de protección y justicia. A raíz de la presión ejercida a escala nacional e internacional, se han emprendido múltiples iniciativas. Sin embargo, tanto las autoridades estatales como las federales podrían hacer bastante más para acabar con la impunidad, indemnizar a las familias de las víctimas y evitar nuevos asesinatos.

66. Una vez señalados los continuados problemas en Chihuahua, conviene insistir en que, aunque excepcionalmente visible, este caso no tiene nada de excepcional. También se han observado niveles extremos de violencia contra la mujer en otras regiones. La frontera meridional con Guatemala parece ser una de ellas. Es más, aunque los asesinatos y desapariciones de mujeres son una manifestación especialmente dramática de la violencia y la discriminación que éstas padecen, deben verse como distintas expresiones de una misma lógica de violencia que actúa de muchas otras formas. La exhaustiva recopilación y análisis de datos relativos a la violencia contra la mujer a escala nacional bien podría sacar a relucir la interconexión de las

distintas formas de violencia contra la mujer y revelar otras regiones de alto riesgo que requieren atención prioritaria.

67. Aunque el Gobierno tiene todavía mucho trabajo por delante, corresponde a cada persona alzar la voz en contra de la violencia y de la discriminación por motivos de género. En este sentido, es merecedora de elogio la vibrante sociedad civil mexicana, sobre todo sus organizaciones de mujeres. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer considera su participación como un elemento esencial de toda iniciativa eficaz para eliminar la violencia de género. También fue alentador asistir a la colaboración entre medios de comunicación y organizaciones de mujeres, y presenciar cómo esos medios desempeñan un papel constructivo para dar a conocer los derechos de la mujer y exigir responsabilidades al Gobierno por el incumplimiento de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional, según las cuales debe mostrar la debida diligencia en la prevención de los actos de violencia contra la mujer y en la respuesta a tales actos.

68. Teniendo en cuenta las carencias y dificultades que siguen existiendo, y las muchas recomendaciones contenidas en informes de otros titulares de mandatos, la Relatora Especial desea presentar al Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional las siguientes recomendaciones.

69. La Relatora Especial recomienda al Gobierno:

a) Poner fin a la impunidad respecto de la violencia contra la mujer llevando a cabo reformas de la legislación, los procedimientos de investigación y el sector judicial:

i) Enmendar la Constitución Federal y la legislación pertinente para otorgar a las autoridades federales competencias para investigar, proceder y juzgar en los casos en que las autoridades estatales incumplan repetidamente sus obligaciones de derechos humanos al no investigar ni encausar con la debida diligencia los delitos de violencia, sobre todo los perpetrados contra mujeres.

ii) Eliminar todas las disposiciones discriminatorias por motivos de género que todavía figuren en la legislación federal o estatal; vincular los derechos reproductivos con el derecho laboral y la trata de mujeres con las leyes que regulan la migración.

iii) Promulgar en todos los Estados y a escala federal leyes específicas para prevenir los actos de violencia contra la mujer y responder a ellos.

iv) Investigar con la debida diligencia todos los supuestos actos de violencia contra la mujer, ya se produzcan en el hogar, en la comunidad o en el lugar de trabajo de la víctima, prestando una atención particular a la relación entre la violencia contra la mujer y el tráfico de drogas y seres humanos; llevar a juicio a los agresores; ofrecer rápidamente indemnizaciones adecuadas y brindar apoyo a los supervivientes.

v) Fortalecer la administración de justicia, prestando atención especial a los obstáculos de derecho y de procedimiento que impiden el acceso de las mujeres, especialmente las mujeres indígenas y migrantes, a recursos judiciales y medios de protección eficaces. Para esto sería necesaria la rápida aplicación de los memorandos de entendimiento firmados con Guatemala y El Salvador sobre la protección de migrantes, especialmente las mujeres, niños y víctimas del tráfico de seres humanos.

vi) Velar, reformando la legislación si fuera necesario, por que todos los actos de violencia contra civiles cometidos por personal militar sean investigados por las autoridades civiles, encausados por las autoridades civiles y juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales.

vii) Crear una base de datos electrónica nacional de personas desaparecidas que ponga a disposición de todas las autoridades de orden público federales, estatales y municipales la información necesaria, incluso muestras de ADN de la persona desaparecida o de sus parientes cercanos.

viii) Aprobar una ley federal que tipifique como delito la violencia doméstica.

b) Identificar y encauzar de manera transparente a todos los autores de asesinatos de mujeres o actos de violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua:

i) Tratar de manera global los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua y otros lugares dentro del Estado de Chihuahua, y ampliar como corresponda los mandatos de las autoridades especializadas federales y estatales que se ocupan del asunto;

ii) Dar mayor impulso a la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, otorgarle acceso a los expedientes de casos individuales, conferirle competencias para examinarlos y velar por que colabore estrechamente con la Procuradora Federal Especial;

iii) Lograr que las fiscalías federales y estatales investiguen conjuntamente todos los casos hasta que se hayan obtenido pruebas pertinentes, se haya entendido el contexto del crimen y se haya determinado la identidad del autor;

iv) Poner en práctica las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) sobre la modernización

de las técnicas de investigación y la documentación de las fases de la investigación;

v) Seguir prestando un apoyo eficaz y facilitando fondos suficientes a la segunda fase del proyecto de identificación de víctimas de asesinato puesto en práctica por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF);

vi) Respetar escrupulosamente las garantías procesales pertinentes, especialmente la prohibición de torturar, en todas las fases de la investigación y las actuaciones penales;

vii) Investigar todas las alegaciones de tortura de sospechosos, solicitando incluso un Dictamen Médico/Psicológico Especializado, y llevar a juicio a los funcionarios responsables;

viii) Investigar todas las acusaciones de negligencia, omisión o complicidad contra funcionarios en relación con asesinatos u otros actos de violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua, examinar la legitimidad de los sobreseimientos de causas por prescripción de los hechos y encausar a toda persona contra quien se pronuncien cargos con pruebas sustanciales y sin vicios de procedimiento;

ix) Velar por que las víctimas, sus familias o sus representantes legales puedan ejercer realmente su derecho a examinar el expediente del caso y sugerir líneas de investigación, y por que estén al corriente de toda novedad;

x) Utilizar sin dilación el dinero del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres en el Municipio de Juárez, en Chihuahua, en función de criterios no discriminatorios, sin abandonar los programas gubernamentales que proporcionan ayuda a los familiares a cargo de las víctimas para cubrir sus necesidades de educación, salud y manutención.

c) Prestar servicios de protección y apoyo a las víctimas de la violencia o a sus familias, así como a las mujeres que corren el riesgo de sufrir actos de violencia:

i) Fomentar la creación y ampliación de centros de acogida y servicios de asesoramiento (incluidas las líneas telefónicas de urgencia) para mujeres víctimas de la violencia, y asignar recursos públicos suficientes para mantenerlos.

ii) Ordenar a la policía que reaccione sin demora y de manera prioritaria cuando se denuncie que se está perpetrando un acto de violencia contra una mujer.

iii) Crear los sistemas y procedimientos policiales necesarios para que las denuncias de desaparición de personas se investiguen con toda la prontitud

que sea posible y razonable. En las regiones donde sea muy probable que se produzcan formas graves de violencia contra la mujer, las operaciones de búsqueda deberían comenzar inmediatamente después de que se denuncie una desaparición.

iv) Rehabilitar los lugares públicos donde las mujeres son vulnerables a las agresiones y mejorar las condiciones de seguridad en esos lugares.

v) Ayudar a las familias con ingresos bajos, a los hogares encabezados por mujeres y a las mujeres indígenas mediante, por ejemplo, la asignación de fondos para la formación profesional, la alfabetización de adultos, los programas de crédito y la concesión de incentivos para su empleo, la asistencia para la atención de la salud y las subvenciones para la vivienda.

vi) Crear programas de protección de testigos que cuenten con los mecanismos necesarios para su eficaz puesta en práctica.

d) Crear una base de información y conocimientos que tenga en cuenta las cuestiones de género:

i) Normalizar la recopilación y el análisis de datos sobre la violencia contra la mujer en todo el país y crear una base de datos nacional comparativa que sirva para determinar qué Estados y municipios presentan un nivel particularmente elevado de violencia contra la mujer, y para identificar los puntos en común y las conexiones de las distintas formas de violencia;

ii) Apoyar la investigación de todas las formas de violencia contra la mujer y de la relación entre las actitudes sociales, la estructura familiar, el cambio socioeconómico y las políticas públicas, así como sus repercusiones en el comportamiento violento;

iii) Utilizar datos e investigaciones que tengan en cuenta las cuestiones de género para formular políticas bien fundadas a fin de acabar con la violencia y supervisar y evaluar los progresos.

e) Fortalecer las infraestructuras institucionales:

i) Crear un observatorio de delitos cometidos contra la mujer en todo el país;

ii) Afianzar la base jurídica y financiera de todas las instituciones estatales que promueven específicamente los derechos de la mujer, como el Instituto Nacional de las Mujeres;

iii) Definir claramente los mandatos de los diversos mecanismos nacionales y estatales para el adelanto de la mujer con el fin de evitar la duplicación, aumentar la eficiencia y permitir la coordinación de todas las políticas públicas sobre las cuestiones de género entre los Estados y el Gobierno federal;

iv) Prever e implantar el establecimiento de presupuestos por género en todos los niveles de gobierno para garantizar la correcta utilización de los fondos.

f) Promover programas operacionales, de capacitación y de sensibilización:

i) Intensificar y ampliar las iniciativas en curso para capacitar a los funcionarios de justicia y policía y al personal técnico, como médicos forenses, en la protección de los derechos de la mujer, las técnicas de investigación que tengan en cuenta las cuestiones de género, y la sensibilidad a las necesidades especiales de las mujeres víctimas de violencia;

ii) Llevar a cabo campañas de divulgación jurídica para informar a las mujeres de sus derechos y de las instituciones ante las que pueden presentar denuncias;

iii) Iniciar campañas en los medios de comunicación para rechazar la violencia contra la mujer y todas las formas de discriminación, y para promover el respeto por los derechos humanos;

iv) Garantizar a las niñas la igualdad de acceso a la educación primaria y secundaria y a la formación técnica y profesional;

v) Trabajar con las autoridades de las comunidades indígenas para instituir programas que promuevan la observancia de los derechos de la mujer y del niño en el ejercicio del derecho consuetudinario;

vi) Promover mediante los planes de estudios escolares y campañas en los medios de comunicación el reconocimiento del carácter multicultural de la sociedad y su valor como factor de riqueza cultural.

70. La Relatora Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación:

a) Crear redes de solidaridad con grupos diversos, prestando particular atención a la participación de las organizaciones de mujeres indígenas y migrantes, a fin de establecer estrategias comunes para el adelanto de la mujer y aunar los esfuerzos para exigir responsabilidades al Gobierno en el plano de la promoción y la protección de los derechos de la mujer.

b) Vigilar la aplicación de la ley por el sistema de justicia penal en los casos de violencia contra la mujer, reunir datos e informar sobre la situación de las mujeres, en especial las de grupos marginados, y establecer lazos de colaboración con las autoridades para formular políticas destinadas a abordar los problemas.

c) Llevar a cabo estudios sobre el derecho consuetudinario y su relación con la discriminación por motivos de sexo y la violencia de género, en especial la violencia sexual y doméstica.

d) Seguir desempeñando una función de promoción, entre otras cosas, mediante la cooperación con los medios de comunicación, para sensibilizar a la sociedad sobre la magnitud y la gravedad del problema de la violencia contra la mujer.

e) Los medios de comunicación, como se establece en la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, deben evitar los estereotipos sobre los sexos y demostrar sensibilidad hacia las necesidades de las víctimas y sus familiares cuando informen sobre incidentes de violencia contra la mujer. Los medios de comunicación deberían colaborar con otros agentes sociales en la superación de actitudes sociales que discriminan a la mujer.

71. La Relatora Especial recomienda a la comunidad internacional:

a) Dar prioridad, mediante la financiación bilateral y multilateral, a las iniciativas de organizaciones de mujeres, institutos de investigación y centros de estudios superiores relativas a proyectos operacionales, de investigación y de promoción que tengan por objeto contribuir al adelanto de la mujer, en particular la mujer indígena y migrante;

b) Facilitar recursos suficientes para fortalecer la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país para integrar la promoción y protección de los derechos de la mujer en todas sus actividades.

Apartado VII

Resoluciones de Casos de los Comités del Sistema Universal

Comité de Derechos Humanos

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
33º período de sesiones
CCPR/C/33/D/201/1985
12 de agosto de 1988

Wim Hendriks v. Países Bajos
Comunicación Nº 201/1985

Decisión del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: Wim Hendriks, padre
Presunta víctima: El autor
Estado Parte: Países Bajos
Fecha de la comunicación: 30 de diciembre de 1985 (fecha de la carta inicial)
Fecha de la decisión sobre admisibilidad: 25 de marzo de 1987

El Comité de Derechos Humanos, establecido en cumplimiento del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Reunido el 27 de julio de 1988,

Habiendo concluido su examen de la Comunicación No 201/1985, presentada al Comité por Wim Hendriks, padre, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información puesta a disposición del Comité por el autor de la comunicación y por el Estado Parte de que se trata,

Aprueba las siguientes:

1. El autor de la comunicación (carta inicial de 30 de diciembre de 1985 y cartas posteriores de 23 de febrero, 3 de septiembre, 15 de noviembre de 1986 y 23 de enero de 1988) es Wim Hendriks, ciudadano neerlandés, nacido en 1936, que reside actualmente en la República Federal de Alemania donde trabaja como ingeniero. Presenta la comunicación en su propio nombre y en nombre de su hijo menor, Wim Hendriks, hijo, nacido en 1971 en la República Federal de Alemania y que reside actualmente en los Países Bajos con su madre. El autor invoca el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto donde se estipula que:

> "Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y esponsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio... y en caso de disolución. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."

Aduce que los tribunales de los Países Bajos han infringido ese artículo al conceder la custodia de Win Handriks, hijo, exclusivamente a la madre, sin asegurar el derecho del padre de acceso al niño. E1 autor aduce que los derechos de su hijo han sido violados y lo siguen siendo al ser sometido a una custodia unilateral, además, el autor mantiene que sus derechos de padre han sido violados y lo siguen siendo y que se ve impedido de cumplir sus obligaciones con su hijo, sin ninguna otra razón que la oposición unilateral de la madre.

2.1. El autor contrajo matrimonio en 1959 y se trasladó con su esposa a la República Federal de Alemania en 1962, donde nació su hijo Wim en 1971. La relación conyugal se fue deteriorando gradualmente y en septiembre de 1973 la esposa desapareció con el hijo y regresó a los Países Bajos. Allí entabló Proceso de divorcio y el 26 de septiembre de 1974 el matrimonio fue disuelto por decisión del Tribunal del Distrito de Amsterdam, que dejó sin resolver las cuestiones de la custodia del hijo y de los derechos de visitas. Puesto que el hijo estaba ya con la madre, el padre pidió al Tribunal, en diciembre de 1974 y de nuevo en marzo de 1975, que estableciese un arreglo provisional para las visitas. En mayo de 1975 el Tribunal concedió la custodia a la madre, sin tomar decisión alguna en cuanto al derecho de visita del padre; al padre de la ex esposa se le asignó la custodia conjunta, dado que el Sr. Hendriks estaba viviendo en el extranjero. A principios de 1978, no obstante, el autor pidió a la Junta de Protección y Atención de Menores que intercediera para establecer contactos entre su hijo y él. Debido a la negativa de la madre a cooperar, las gestiones de la Junta no tuvieron éxito y éste recomendó al autor que recurriese al Juez de menores del Tribunal del Distrito de Amsterdam. El 16 de junio de 1978 el autor pidió al Juez de menores que estableciese un primer contacto entre su hijo y él y, posteriormente, que estableciese un arreglo para las visitas. El 20 de diciembre de 1978 el Juez de menores, sin encontrar culpa alguna por parte del padre, desestimó la petición, basándose en que la madre seguía oponiéndose a esos contactos. A este respecto, el Juez de menores observó:

> "Que en general el tribunal es de la opinión que los contactos entre el cónyuge que no tiene la custodia de un hijo o hijos y ese hijo o hijos deben ser posibles; que, si bien el tribunal considera que la petición del padre es razonable, la madre puede en conciencia no aceptar una orden de visita o

tan siquiera una sola reunión entre el hijo y su padre en terreno neutral, pese al hecho de que la anta de Protección y Atención de Menores acepte intervenir y haya ofrecido garantías; que, debido en parte, a la actitud de la madre, es de esperar que 1os intereses del niño resulten perjudicados si el tribunal impone una orden."

2.2. El 9 de mayo de 1979, el autor recurrió al Tribunal de Apelación de Amsterdam, aduciendo que la negativa de la madre a cooperar no era un fundamento válido para rechazar su petición. El 7 de junio de 1979 el Tribunal de Apelación confirmó el fallo del tribunal inferior: "Considerando... como premisa fundamental que en principio el hijo debe tener contactos regularmente con ambos padres, si se quiere que reciba una educación equilibrada y que pueda identificarse también con el progenitor que no tiene la custodia. Que, no obstante lo anterior, puede haber casos en que no es posible atenerse a este principio. Que esto puede ocurrir particularmente, como sucede en el presente caso, cuando hayan transcurrido varios años desde que los padres se divorciaron, ambos hayan contraído nuevamente matrimonio, pero subsista un grave conflicto entre ellos. Que en un caso de esta naturaleza es probable que una orden de visita suscite tensiones en la familia del progenitor gue tiene la custodia del hijo y que a gste pueda planteársele fácilmente un conflicto de lealtades. Que una situación como la descrita anteriormente no beneficiaría al niño, por ser irrelevante cuál de los progenitores haya causado la tensión, dado que deben prevalecer los intereses del niño, o sea el derecho a crecer sin estar sometido a tensiones innecesarias. Que además el padre no ha visto al hijo desde 1974, que éste ahora lleva una armoniosa vida familiar y ha venido a considerar como su padre al actual marido de su madre."

2.3. El 19 de julio de 1979, el autor apeló por fundamentos jurídicos al Tribunal Supremo, aduciendo que la denegación sólo podía basarse en circunstancias excepcionales de la persona del progenitor que "constituyan un peligro cierto para la salud y el bienestar moral del hijo o que puedan dar lugar a una perturbación grave de su equilibrio mental, en tanto que en el caso de autos no se ha afirmado ni demostrado que existan o hayan existido esas circunstancias excepcionales". El 15 de febrero de 1980, el Tribunal Supremo confirmó la decisión del Tribunal de Apelación, señalando que "nunca debe perderse de vista el derecho de acceso al hijo del progenitor que no tiene la custodia o al que no se concederá la custodia pero, como acertadamente declaró el tribunal en este caso, los intereses del hijo en definitiva deben tener importancia primordial".

2.4. El autor afirma que el tribunal neerlandés no aplicó correctamente el párrafo 5 del artículo 161 del Código Penal Neerlandés que dispone lo siguiente: "a petición de ambos cónyuges o de uno de ellos, el tribunal dispondrá un acuerdo para el contacto entre el hijo y el cónyuge al que no se haya concedido la custodia del hijo. Si ese acuerdo no se ha establecido en el juicio de divorcio... podrá ser fijado en una fecha ulterior por el juez de menores". Dado que el derecho del hijo a tener contactos con ambos progenitores es "inalienable", el autor afirma que los tribunales de los Países Bajos deben conceder el derecho de visita al progenitor que no tiene la custodia, a menos que existan circunstancias excepcionales. Dado que los tribunales no dispusieron un acuerdo para el acceso mutuo en su caso y dado que no existían circunstancias excepcionales, el autor arguye que la legislación y la práctica neerlandesas no garantizan de modo efectivo la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges a la disolución del matrimonio ni la protección de los hijos, como lo exigen los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto. En particular, el autor señala que la ley no da a los tribunales ninguna orientación sobre las circunstancias excepcionales que pueden servir de justificación para denegar este derecho fundamental de visitas mutuas. Para su equilibrio psicológico y desarrollo armonioso, el hijo debe mantener el contacto con el progenitor que no tiene la custodia, a menos que ese progenitor constituya un peligro para él. En el caso de su hijo y de él mismo, el autor afirma que, si bien los tribunales neerlandeses manifiestamente tuvieron presente lo que más interesaba al hijo, a éste se le ha denegado la oportunidad de ver a su padre durante 12 años basándose en el motivo insuficiente de que su madre se oponía tales contactos y que las visitas impuestas por el tribunal podrían causar una tensión psicológica perjudicial para el niño; el autor arguye que todo divorcio comporta tensión psicológica para todas las partes afectadas y que los tribunales erraron al decidir los intereses del hijo de una manera estbtica atendiendo solamente a protegerle de las tensiones, las cuales además no se deberían a la mala ,conducta del padre sino a la oposición categórica de la madre. El autor concluye que los tribunales deberían haber interpretado los intereses fundamentales del hijo de una forma dinámica, dando mayor importancia a la necesidad del hijo de mantener el contacto con su padre, incluso si el restablecimiento de la relación paternofilial pudiera haber originado inicialmente ciertas dificultades.

2.5. Teniendo presente el inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el autor declara que el 14 de septiembre de 1978 presentó una solicitud a la Comisión Europea de Derechos Humanos y que el examen del caso en ese órgano concluyó con la aprobación del informe de la Comisión del 8 de marzo de 1982. El

3 de mayo de 1984, el autor presentó una solicitud separada a la Comisión Europea en nombre de su hijo. El 7 de octubre de 1985, la Comisión declaró el caso inadmisible, *ratione personae*.

2.6. Por lo tanto, el autor pidió al Comité de Derechos Humanos que examinara su petición ya que había agotado los recursos internos y que el mismo asunto no estaba pendiente de otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

Por decisión tomada el 26 de marzo de 1986 el Comité transmitió, con arreglo al artículo 91 de su reglamento provisional, la comunicación al Estado Parte y le solicitó informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación.

4.1. En la exposición de fecha 9 de julio de 1986 que presentó conforme al artículo 91, el Estado Parte objeta el derecho del autor a presentar una solicitud en nombre de su hijo y agrega que:

> "El parentesco entre Hendriks padre y Hendriks hijo no es de por sí motivo suficiente... para suponer que el hijo desee que se presente tal solicitud. Aunque el Sr. Hendriks tuviera derecho a presentar una solicitud en nombre de su hijo, es dudoso que se pueda presentar a Hendriks hijo como una "víctima" en el sentido del inciso b) del párrafo 1 del artículo 90 [del Reglamento Provisional del Comité] el Gobierno de los Países Bajos desea hacer constar que las autoridades neerlandesas nunca han impedido que Wim Hendriks hijo, se pusiera en contacto con su padre por propia iniciativa si ese era su deseo. A ese respecto, el Gobierno de los Países Bajos desea señalar que el Sr. Hendriks padre, se reunió con su hijo en 1985 y le recibió en su casa de la República Federal de Alemania."

4.2. Con respecto a la compatiblidad de la comunicación con el Pacto, el Estado Parte afirma que el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto:

> "no parece que... comprenda una norma en el sentido de que una persona divorciada deba tener acceso a los hijos nacidos de su matrimonio si éstos no residen normalmente con ella. Si en el artículo no se establece ese derecho,... es innecesario dilucidar si ha sido realmente violado."

4.3. Con respecto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte señala que nada impide al autor pedir una vez más a los tribunales neerlandeses que dicten una orden de acceso a su hijo, basando su petición en un "cambio de

circunstancia", ya que Wim Hendriks hijo, tiene actualmente más de 12 años de edad, lo que significa que, de conformidad con el párrafo b) del nuevo artículo 902 del Código de Procedimiento Civil, que entró en vigor el 5 de julio de 1982, Wim Hendriks hijo, habría de ser oído en persona por el Tribunal antes de que éste pudiera dictar su fallo.

5.1. En sus observaciones de fecha 3 de septiembre de 1986, el autor afirma que el fallo del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 24 de febrero de 1980 le impide efectivamente acogerse de nuevo a los recursos de la jurisdicción interna.

5.2. Con respecto a la cuestión del derecho que le asiste a representar a su hijo ante el Comité, el autor presenta una carta de fecha 15 de noviembre de 1986, refrendada por su hijo, con la que adjunta copia de la primera carta de 30 de diciembre de 1985 y de las observaciones de fecha 3 de septiembre de 1986, refrendadas también por su hijo.

6.1. Antes de examinar cualquiera de las reclamaciones contenidas en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si esa comunicación es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto, en su 29° período de sesiones, el Comité tomó la decisión siguiente acerca de la admisibilidad de la comunicación.

6.2. El inciso a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité examine ninguna comunicación si el mismo asunto ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o a arreglos internacionales. El Comité comprobó que el asunto no era objeto de examen en otra instancia internacional. Observó asimismo, que el hecho de que el mismo asunto hubiese sido examinado en virtud de otro procedimiento no excluía la competencia del Comité ya que el Estado Parte no había formulado reserva alguna a tal efecto.

6.3. El inciso b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no permite que el Comité considere una comunicación mientras no se hayan agotado los recursos internos. En relación con esto, el Comité observó que en su exposición de 9 de julio de 1986 el Estado Parte había informado al Comité de que nada impediría ahora al Sr. Hendriks pedir una vez más a los tribunales neerlandeses que dictasen una orden de acceso a su hijo. Sin embargo, el Comité observó que la reivindicación de este derecho por el Sr. Hendriks, iniciada hace 12 años ente los tribunales neerlandeses,

fue fallada por el Tribunal Supremo en 1980. Teniendo en cuenta la mencionada disposición del artículo 5 del Protocolo Facultativo *in fine* con respecto a los recursos que se prolongan injustificadamente, no cabía esperar que el autor volviese a dirigirse a los mismos tribunales para pedirles que dictasen una orden de acceso amparándose en que se había producido un "cambio de circunstancias", a pesar de la modificación introducida en el procedimiento previsto por la legislación interna (promulgada en 1982) y conforme a la cual Hendriks hijo tendría ahora que haber sido oído en persona. El Comité señaló que, aunque en 1os litigios del derecho de familia, por ejemplo en asuntos de guarda de los hijos como en el presente , un cambio de circunstancias podria justificar en muchos casos la iniciación de un nuevo procedimiento, estimaba que en el asunto presente se había cumplido el requisito del agotamiento de los recursos internos.

6.4. En cuanto a la referencia por el Estado Parte al párrafo 4 del artículo 23 del Pacto (véase más arriba el párr. 4.2), esto es, si la disposición en cuestión establece o no el derecho de los padres divorciados a tener acceso a sus hijos, el Comité decidió examinar esta cuestión con el fondo del asunto.

7. En consecuencia, el 25 de marzo de 1987 el Comité decidió que la comunicación era admisible. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, se pidió al Estado Parte que presentara al Comité, en un plazo de seis meses desde la fecha en que se transmitiera la decisión sobre admisibilidad, explicaciones o declaraciones por escrito en las que aclarara el asunto y las medidas que hubiera adoptado al respecto.

8.1. En la exposición presentada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, de fecha 19 de octubre de 1987, el Estado Parte aduce que el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto no garantiza el derecho de visita al hijo al cónyuge divorciado cuyos hijos no residan normalmente con él. Ni los trabajos preparatorios ni el texto de dicho artículo parecerían permitir esta interpretación. El Estado Parte afirma además que ha satisfecho los requisitos del párrafo 4 del artículo 23 ya que el ordenamiento jurídico de los Países Bajos garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges cuyo matrimonio se ha disuelto por divorcio y asegura también la protección necesaria a los hijos. A raíz del divorcio, puede concederse la custodia de los hijos a la madre o al padre. El Estado Parte afirma que:

> "En general, cabe suponer que un divorcio provoca tales tensiones que es fundamental para los intereses del niño que se conceda la custodia a uno

solo de los cónyuges. En los casos de esta clase, el párrafo 1 del artículo 161 del libro primero del Código Civil establece que tras la disolución de un matrimonio por el divorcio, se asignará la custodia a uno de los cónyuges. Ese cónyuge tendrá la custodia exclusiva del hijo. Los tribunales deciden qué cónyuge debe tener la custodia tras el divorcio. Se procede así teniendo en cuenta el interés del hijo. Por consiguiente, cabe concluir que, mediante esas disposiciones, la ley de los Países Bajos garantiza efectivamente la igualdad de derechos y responsabilidades de los padres, tras la disolución del matrimonio, teniendo en cuenta la necesidad de proteger adecuadamente al hijo."

El Estado Parte añade que, al concederse el divorcio, los padres suelen ponerse de acuerdo sobre un sistema de visitas entre el hijo y el cónyuge al que no se ha concedido la custodia. De conformidad con el párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil, este último también puede pedir al Tribunal que disponga un acuerdo sobre visitas.

8.2. El Estado Parte explica además que si el Comité interpreta el párrafo 4 del artículo 23 como una garantía del derecho de visita al hijo por parte del cónyuge al que no se ha concedido la custodia, desea observar que dicho derecho se ha desarrollado en la práctica en el ordenamiento jurídico de los Países Bajos;

"Aunque no está recogido explícitamente en la legislación de los Países Bajos, se presume que el cónyuge al que no se ha concedido la custodia tiene derecho de visita. Este derecho se deriva del párrafo 1 del artículo 8 de la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las libertades fundamentales, que dispone que toda persona tiene derecho a respeto de su vida de familia. Los Países Bajos son parte en dicha Convención que, por lo tanto, forma parte del ordenamiento jurídico de los Países Bajos. Que, el artículo 8 de la Convención es directamente aplicable en los Países Bajos, lo que permite a los particulares incoar procesos por separado ante los tribunales de los Países Bajos si son privados de dicho derecho."

8.3. Por lo que respecta a la posible limitación del acceso al hijo en los casos en que ello se considera esencial en interés del hijo, el Estado Parte se remite a una sentencia del Tribunal Supremo de los Paíse Bajos de 2 de mayo de 1988 cuyo pasaje pertinente dice así:

"El derecho al respeto de la vida de familia, incluido en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos, no implica que el cónyuge al que no se concede la custodia de su hijo menor tenga derecho al contacto con él

cuando ese contacto no redunde en el mejor interés del hijo por causar perturbaciones y tensiones considerables en la familia en la que esté viviendo. Reconocer ese derecho al cónyuge al que no se conceda la custodia irá en contra de los derechos del hijo según el artículo 8 de la Convención."

Se trata, según se afirma, de un caso en que el principal interés en juego es "la protección necesaria a los hijos", en el sentido del párrafo 4 del artículo 23 del Pacto. El Estado Parte añade que la Cámara Baja de los Estados Generales estudia en la actualidad un proyecto de ley relativo al acuerdo de acceso en el caso de divorcio. Este proyecto de ley propone que al cónyuge a quien tras el divorcio no le haya sido concedida la custodia tenga un derecho reglamentado de acceso y formula cuatro motivos de denegación del acceso en interés del hijo, cuando:

a) El acceso tenga un efecto gravemente perjudicial para el bienestar mental o físico del hijo,
b) Sea evidente que el cónyuge no reúne las condiciones o es incapaz de asumir el derecho de accesos
c) El acceso entre en conflicto en algún modo con el mejor interés del hijo
d) El hijo de 12 años o más de edad haya sido oído y haya indicado que tiene graves objeciones que oponer al contacto con ese cónyuge".

8.4. Por lo que respecta al derecho de acceso al hijo por parte de los padres, el Estado Parte señala que este derecho no es absoluto y siempre puede ser limitado en aras del interés del hijo. La limitación puede adoptar la forma de denegación del derecho de acceso al cónyuge al que no se ha concedido la custodia, o de restricción de los acuerdos de acceso, por ejemplo, limitando la amplitud del contacto. Los intereses del cónyuge al que no se haya concedido la custodia sólo serán suprimidos y le será denegado el acceso si se considera que ello redunda en el interés del niño. Sin embargo, en los casos en que el cónyuge al que se ha concedido la custodia reaccione a las disposiciones de acceso de modo tal que cause considerable perturbación y tensión en la familia en que esté viviendo el hijo, existirán motivos para denegar el derecho de acceso al cónyuge al que se no se ha concedido la custodia. En este caso, pueden rechazarse las solicitudes de acceso o revocarse los derechos de acceso teniendo en cuenta los supremos intereses del hijo.

8.5. El Estado Parte recuerda asimismo, que se tuvieron en cuenta todos esos elementos al decidir si el autor debía tener acceso a su hijo. Esto hizo que todas las instancias denegaran el derecho de acceso.

8.6. El Estado Parte llega a la conclusión de que no se ha violado el Párrafo 4 del artículo 23 del Pacto y afirma que la obligación de asegurar la igualdad de derechos y responsabilidades de los cónyuges en caso de disolución del matrimonio a que se hace referencia en dicha disposición no se extiende a garantizar el derecho de acceso en la forma de un acuerdo de acceso. Por el contrario, considera que si se ha de interpretar que el artículo mencionado otorga ese derecho, el ordenamiento jurídico de los Países Bajos ya lo garantiza. En el caso del autor, se presumió que existía ese derecho pero los tribunales impidieron su ejercicio en interés del hijo. El principio de conceder la protección necesaria al hijo en el momento de la disolución del matrimonio invalidó la demanda de ejercicio de este derecho de acceso.

9. En Sus observaciones de fecha 23 de enero de 1988, el autor afirma que el párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil neerlandés debería haberse interpretado en el sentido de que el juez debe siempre, salvo en casos excepcionales, asegurar la continuación de los contactos entre el hijo y el progenitor que no tenga la custodia. El autor concluye que, como en el derecho neerlandés no existe una norma que disponga claramente la continuación de la relación paternofilial y la responsabilidad paterna, los tribunales neerlandeses, ejerciendo una facultad discrecional ilimitada, violaron sus derechos y los derechos de su hijo reconocidos en el Pacto al denegar sus peticiones del derecho de visita.

10.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación tomando en cuenta toda la información que le han facilitado las Partes, según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Los hechos del caso no son controvertidos.

10.2. La principal cuestión sometida al Comité es la de saber si el autor de la comunicación ha sido víctima de una violación de los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto por habérsele denegado, como padre divorciado, el acceso a su hijo. El párrafo 1 del artículo 23 del Pacto prevé la protección de la familia por la sociedad y el Estado como sigue:

> "La familia es el elemento natural y fundamental y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado."

En virtud del párrafo 4 del mismo artículo;

> "Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de

disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."

10.3. Examinando la comunicación, el Comité estima que importa subrayar que los párrafos 1 y 4 del artículo 23 del Pacto enuncian tres reglas de igual importancia, a saber: que la familia debe ser protegida, que deben adoptarse medidas para garantizar la igualdad de derechos de los cónyuges a la disolución del matrimonio, y que deben tomarse disposiciones para asegurar a los hijos la protección necesaria. Las palabras "la familia", que figuran en el parrafo 1 del artículo 23, no designan solamente el hogar familiar tal como existe mientras dura el matrimonio. La noción de familia engloba necesariamente las relaciones entre padres e hijos. Si es cierto que el divorcio pone legalmente término al matrimonio, no es menos cierto que no disuelve el vínculo que une al padre o a la madre con el hijo. Este vínculo no depende de que se mantenga el matrimonio de los padres. Parece que la prioridad conferida al interés del hijo es compatible con esa regla.

10.4. Los tribunales son generalmente competentes en los Estados Partes para apreciar las circunstancias propias de cada caso. No obstante, el Comité estima necesario que la ley fije algunos criterios que permitan a los tribunales llegar a una aplicación completa de las disposiciones del artículo 23 del Pacto. Entre estos criterios, el mantenimiento de relaciones personales y de contactos directos regulares del hijo con ambos padres parece esencial, salvo circunstancias excepcionales. Según el Comité, la voluntad unilateral contraria de uno de los padres no puede considerarse una circunstancia excepcional.

10.5. En el presente caso, el Comité observa que los tribunales neerlandeses, como lo había hecho anteriormente el Tribunal Supremo, reconocen el derecho del hijo a tener contactos permanentes con cada uno de sus padres, así como el derecho de visita del progenitor que no tiene la custodia. Pero dichos tribunales han considerado que esos derechos no podían ejercerse en este caso particular teniendo en cuenta el interés del hijo. Esta fue la opinión del tribunal a la luz de todas las circunstancias, aunque no declaró que hubiera habido conducta inadecuada por parte del autor de la comunicación.

11. En consecuencia, el Comité no puede concluir que el Estado Parte haya violado el artículo 23, pero señala a su atención la necesidad de completar la legislación como se indica en el párrafo 10.4.

Apéndice I

Voto particular del Sr. Vajin Dimitrijevic, el Sr. Omar El Shafei, la Sra. Rosalyn Higgins y el Sr. Adam Zielinski, emitido con arreglo al párrafo 3 del artículo 94 del reglamento provisional del Comité, relativo al dictamen del Comité sobre la comunicación Nº 201/1985, Hendriks v. Los Países Bajos

1. La gran dificultad que vemos en este caso es que el derecho y la obligación indudables que tiene el tribunal interno de decidir lo que considera "el interés superior del hijo", si se aplica de determinada manera, puede privar al progenitor que no tiene la custodia de los derechos que le confiere el artículo 23.

2. Sucede a veces en el derecho interno que el hecho mismo de la desavenencia familiar lleve a que el progenitor que no tiene la custodia pierda el acceso al hijo, aunque no haya mostrado ninguna conducta que de por sí haga indeseable ese contacto. Pero el artículo 23 del Pacto habla no sólo de la protección del hijo, sino también del derecho a la vida de familia. Coincidimos con el Comité en que este derecho a la protección del hijo y a la vida de familia subsiste en la relación paternofilial después de la terminación del matrimonio.

3. En el presente caso, el Tribunal del Distrito de Amsterdam rechazó la petición de acceso formulada por el padre, aunque consideró que la petición era razonable y que en general debía accederse a ella. De un examen de toda la documentación de que disponemos parece desprenderse que la denegación judicial de la petición del Sr. Hendriks se basó en las tensiones que podrían surgir si la madre se negaba a tolerar ese contacto, "tan siquiera una sola reunión entre el hijo y su padre en terreno neutral, pese al hecho de que la Junta de Protección y Atención de Menores acepte intervenir y haya ofrecido garantías" (decisión de 20 de diciembre de 1978). Dado que el Tribunal consideró que ni la personalidad ni la conducta del Sr. Hendriks eran de tal naturaleza que hicieran indeseable el contacto con su hijo, nos parece que la única circunstancia "excepcional" era la reacción de la madre de Wim Hendriks hijo frente a la posibilidad de que el padre tuviera acceso a él, y que esto determinó la opinión judicial sobre cuál era el interés superior del hijo.

4. No nos corresponde señalar que los tribunales se equivocaron al evaluar lo que más le convenía al hijo, dando prioridad a las dificultades y tensiones existentes en vez de a la importancia que a la larga tiene para el hijo el contacto con ambos padres. Sin

embargo, no podemos dejar de indicar que esta solución no respalda los derechos de familia que el artículo 23 del Pacto confiere al Sr. Hendriks y a su hijo.

Vojin Dimitrijevic
Rosalyn Higgins
Omar El Shafei
Adam Zielinski

Apéndice II

Voto particular del Sr. Amos Wako, emitido con arreglo al párrafo 3 del artículo 29 del reglamento provisional del Comité, relativo al dictamen del Comité sobre la comunicación Nº 201/1985, Hendriks v. Los Países Bajos.

1. La decisión del Comité de considerar que en el presente caso no hubo violación del artículo 23 del Pacto se debe a que no se siente inclinado a reexaminar la evaluación de los hechos efectuada por el tribunal local de un Estado Parte ni su ejercicio de las facultades discrecionales.

2. Aunque valoro y comprendo perfectamente la opinión del Comité sobre este asunto, y de hecho he aceptado unirme al consenso, deseo hacer constar mi doble preocupación al respecto.

3. Lo primero que me preocupa es que la práctica del Comité de no reexaminar las decisiones de los tribunales locales, si bien es prudente y apropiada, no la dicta el Protocolo Facultativo. En los casos en que los hechos están claros y las partes han facilitado los textos de todas las órdenes y decisiones pertinentes, el Comité debería estar dispuesto a examinar si son compatibles con las disposiciones concretas del Pacto invocadas por el autor. De esta forma, el Comité no actuaría como "cuarta instancia" para determinar si la decisión de un tribunal del Estado Parte es correcta según la legislación de ese Estado, sino que examinaría solamente si se han violado las disposiciones del Pacto invocadas por la supuesta víctima.

4. En el caso que nos ocupa, el Comité declaró admisible la comunicación del Sr. Hendriks, indicando así que estaba dispuesto a examinar el fondo del caso. Sin embargo, lo que el Comité ha decidido fundamentalmente en su dictamen, es que no puede examinar si las decisiones de los tribunales neerlandeses de no conceder al

autor el derecho de visita a su hijo son compatibles con las disposiciones de protección de la familia y protección de los hijos establecidas en los artículos 23 y 24 del Pacto. El párrafo 10.3 de la decisión expone la forma en que el Comité entiende el alcance de los párrafos 1 y 4 del artículo 23 y el concepto de "familia". En el párrafo 10.4, el Comité subraya la importancia de mantener un contacto personal permanente entre el hijo y ambos padres, salvo circunstancias excepcionales. Declara además que la oposición unilateral de uno de los padres, como al parecer sucedió en este caso, no puede considerarse una circunstancia excepcional. Por consiguiente, el Comité debería haber aplicado estos criterios a los hechos del caso Hendriks, a fin de determinar si hubo una violación de los artículos del Pacto. En cambio, el Comité declara que no hubo violación, basándose en que no debe cuestionarse el ejercicio de las facultades discrecionales por los tribunales locales.

5. Lo segundo que me preocupa es si la legislación neerlandesa, como se aplicó a la familia Hendriks, es compatible con el Pacto. El párrafo 5 del artículo 161 del Código Civil neerlandés no establece el derecho legal de acceso al hijo en favor del progenitor que no tiene la custodia, sino que deja la cuestión del derecho de visita totalmente a la discreción del juez. La legislación neerlandesa no contiene criterios concretos para denegar el acceso. Se plantea pues la cuestión de si dicha legislación general puede considerarse suficiente para garantizar la protección de los hijos, en particular el derecho de los hijos a tener acceso a ambos padres, y para asegurar la igualdad de derechos y obligaciones de los esposos en caso de disolución del matrimonio, según lo previsto en los artículos 23 y 24 del Pacto. A mi juicio, la continuación de los contactos entre el hijo y el progenitor que no tiene la custodia es demasiado importante para dejarla exclusivamente a la opinión del juez, sin ninguna orientación legislativa ni criterios claros; de ahí las normas internacionales que están surgiendo, en particular las convenciones internacionales contra el secuestro de hijos por los padres, los acuerdos bilaterales que prevén el derecho de visita y, sobre todo, el proyecto de convención sobre los derechos del niño (párrafo 3 del proyecto de artículo 6), que dispone:

> "El niño que está separado de uno de los padres o de ambos tiene derecho a mantener relaciones personales y contactos directos con ambos padres en forma regular, salvo circunstancias excepcionales".

El párrafo 2 del proyecto de artículo 6 bis dispone análogamente:

> "El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con el padre y con la madre...".

6. Los hechos presentados al Comité en este caso no revelan la existencia de circunstancias excepcionales que puedan haber justificado la denegación de los contactos personales entre Wim Hendriks, hijo, y Wim Hendriks, padre. Los propios tribunales neerlandeses consideraron que la petición de acceso formulada por el padre era razonable, pero la denegaron basándose primordialmente en la oposición de la madre. Aunque los tribunales neerlandeses pueden haber aplicado correctamente la ley neerlandesa a los hechos del caso, me sigue preocupando que esa ley no recoja un derecho legal de acceso ni contenga criterios concretos con arreglo a los cuales pueda denegarse el derecho fundamental de contactos mutuos entre el progenitor que no tiene la custodia y su hijo. Me complace saber que el Gobierno neerlandés está estudiando actualmente la adopción de una nueva regulación que prevea el derecho legal de acceso y dé a los tribunales orientaciones sobre la denegación del acceso por circunstancias excepcionales. Esa legislación, si llegara a promulgarse, reflejaría mejor el espíritu del Pacto.

Amos Wako

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
34° período de sesiones
CCPR/C/34/D/202/1986
31 de octubre de 1988

Graciela Ato del Avellanal v. Perú
Comunicación N° 202/1986

Observaciones del Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: Graciela Ato del Avellanal
Presunta víctima: La autora
Estado Parte interesado: Perú
Fecha de la comunicación: 13 de enero de 1986 (fecha de la carta inicial)
Fecha de la decisión relativa a la admisibilidad: 9 de julio de 1987

El Comité de Derechos Humanos, establecido en cumplimiento del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 28 de octubre de 1988,

Habiendo concluido el examen de la comunicación No 202/1986, presentada al Comité por Graciela Ato del Avellanal, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tomando en consideración toda la información por escrito puesta a disposición del Comité por la autora de la comunicación y por el Estado Parte interesado,

Aprueba las siguientes:

Observaciones con arreglo al párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la presente comunicación (carta inicial de fecha 13 de enero de 1986 y otra carta de fecha ll de febrero de 1987) es Graciela Ato del Avellanal, ciudadana peruana nacida en 1934, empleada como profesora de música y casada con Guillermo Burneo, residente actualmente en el Perú. Está representada por un asesor. Se alega que el Gobierno del Perú ha violado los artículos 2 (1) y (3), 3, 16, 23 (4), y 26 del Pacto, dado que la autora ha sido supuestamente discriminada únicamente por ser mujer.

2.1. La autora es propietaria de dos edificios de apartamentos en Lima, que adquirió en 1974. Parece que cierto número de inquilinos se aprovecharon del cambio de propietario para dejar de pagar el alquiler de sus apartamentos. Después de tratar en vano de cobrar los alquileres debidos, la autora demandó a los inquilinos el 13 de septiembre de 1978. E1 Tribunal de Primera Instancia sentenció a su favor y ordenó a los inquilinos que le pagasen la renta debida desde 1974. La Corte Superior revocó la sentencia el 21 de noviembre de 1980 por la razón de procedimiento de que la autora no estaba facultada para demandar porque, de conformidad con el artículo 168 del Código Civil peruano, cuando una mujer está casada sólo el marido está facultado para representar la propiedad matrimonial ante los tribunales (" El marido es el representante de la sociedad conyugal"). El 10 de diciembre de 1980 la autora apeló a la Corte Suprema de Justicia del Perú alegando, entre otras cosas, que según la Constitución peruana actualmente en vigor queda abolida la discriminación contra la mujer y que en el artículo 2 (2) de la Carta Magna peruana se establece que "la ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón". Ello no obstante, el 15 de febrero de 1984, la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de la Corte Superior." En vista de eso, la autora interpuso recurso de amparo el 6 de mayo de 1984, alegando que en su caso el artículo 2 (2) de la Constitución había sido violado al habérsele denegado el derecho a litigar ante los tribunales por ser mujer. La Corte Suprema rechazó el recurso de amparo el 10 de abril de 1985.

2.2. Habiendo, pues, agotado los recursos internos del Perú y de conformidad con el artículo 39 de la Ley peruana No 23506, en la que se explicita concretamente que los ciudadanos peruanos que consideren que sus derechos constitucionales han sido violados pueden apelar al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la autora pide asistencia a las Naciones Unidas para reivindicar su derecho a la igualdad ante los tribunales peruanos.

3. En su decisión de 19 de marzo de 1986, el Grupo de Trabajo del Comité de Derechos Humanos transmitió la comunicación al Estado Parte interesado, con arreglo al artículo 91 del reglamento provisional, y solicitó de ese Estado Parte informaciones y observaciones relacionadas con la cuestión de la admisibilidad de la comunicación en cuanto puede suscitar cuestiones en virtud de los artículos 14 (l), 16, y 26 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto. El Grupo de Trabajo también pidió al Estado Parte que suministrara al Comité: a) el texto de la decisión de la Corte Suprema de fecha 10 de abril de 1985, b) los demás decretos o decisiones judiciales pertinentes que no haya proporcionado ya la autora y c) el texto de las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, incluidos los del Código Civil y la Constitución del Perú.

4.1. En su exposición de 20 de noviembre de 1986 el Estado Parte señaló que:

> "en la acción interpuesta por doña Graciela Ato del Avellanal y otro, la resolución expedida por este Supremo Tribunal con fecha 10 de abril de 1985 ha quedado consentida, al no haberse interpuesto contra ella el recurso de casación concedido por el artículo 42 de la Ley No. 23385".

4.2. La adjunta resolución de la Corte Suprema de fecha 10 de abril de 1985 declara:

> "no haber nulidad en la sentencia de vistá de fojas 12 en su fecha 24 de julio del año próximo pasado [1984], que declara IMPROCEDENTE la acción de amparo interpuesta a fojas 2 por doña Graciela Ato del Avellanal de Burneo y otro contra la Primera Sala Civil de la Corte Suprema, [y] Mandó que consentida o ejecutoriada que sea la presente resolución se publique en el Diario Oficial El Peruano por el término señalado "en el artículo cuarenta y dos de la ley número veintitrés mil quinientos seis".

5.1. Comentando la exposición del Estado Parte con arreglo al artículo 91, la autora, en sus observaciones de fecha ll de febrero de 1987, aduce que:

> "1. Es falso que la resolución del 10.04.85 notificada el día 5 de agosto de 1985, haya quedado consentida. Tal como lo acredito con el cargo original adjunto, mis mandantes apelaron de dicha resolución mediante el escrito del 6 de agosto de 1985, con sello original de recepción de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de 7 de agosto de 1985.
> 2. La Corte Suprema nunca cumplió con notificar a mis mandantes la resolución que hubiera recaído sobre el escrito de apelación del 06.08.1985."

5.2. La autora adjunta igualmente copia de un nuevo recurso, con sello original de recepción de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de 3 de octubre de 1985, en el cual se reitera el pedido para que se conceda la apelación interpuesta. Añade que:

> "tampoco la Corte Suprema notificó [a mis mandantes] la resolución que hubiera recaído sobre este escrito reiterativo de apelación".

6.1. Antes de considerar cualquier reclamación que figure en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento provisional, si es o no admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2. En lo que respecta al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el comité observó que el caso objeto de la demanda de la autora no

estaba siendo examinado ni había sido examinado en virtud de otro procedimiento de investigación o arreglo internacional.

6.3. En relación con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el Comité tomó nota del argumento del Estado Parte de que la autora no había apelado la decisión de la Corte Suprema peruana, de 10 de abril de 1985. Sin embargo, a la luz de la exposición de la autora, de 11 de febrero de 1987, el Comité consideró que la comunicación satisfacía los requerimientos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. El Comité observó además que este asunto podía revisarse a la luz de cualesquiera nuevas observaciones o declaraciones que se recibieran del Estado Parte con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

7. Por lo tanto, el 9 de julio de 1987 el Comité de Derechos Humanos decidió que la comunicación era admisible, en cuanto suscitaba cuestiones en virtud de los artículos 14 (l), 16 y 26 junto con los artículos 2 y 3 del Pacto.

8. El plazo que tenía el Estado Parte para presentar sus observaciones con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo expiró el 6 de febrero de 1988. No se ha recibido ninguna respuesta del Estado Parte, a pesar de un recordatorio enviado el 17 de mayo de 1988.

9.1. El Comité de Derechos Humanos, habiendo considerado la presente comunicación a la luz de toda la información que se le facilitó, conforme a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, observa que los hechos del caso, en la forma expuesta por la autora, no han sido refutados por el Estado Parte.

9.2. Al formular sus opiniones, el Comité tiene en cuenta que el Estado Parte no le ha facilitado ciertas informaciones y aclaraciones, especialmente en lo que respecta a las alegaciones sobre discriminación formuladas por la autora. A esos efectos no basta enviar el texto de las leyes y decisiones pertinentes, sin referirse específicamente a las cuestiones planteadas en la comunicación. En el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo está implícito que el Estado Parte tiene el deber de investigar de buena fe todos los cargos de violación del Pacto que se formulen contra el Estado Parte y sus autoridades y de presentar al Comité la información pertinente. En estas circunstancias, se debe dar el valor debido a las alegaciones de la autora.

10.1. En lo que se refiere al principio enunciado en el ptirafo 1 del artículo 14 del Pacto de que "todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia", el Comité abserva que el Tribunal de Primera Instancia dictó sentencia en favor de la autora, pero que la Corte Superior revocó esa decisión por la única razón de que conforme al artículo 168 del Código Civil peruano sólo el marido está facultado para actuar en representación de la propiedad matrimonial, lo que significa en otros términos que la mujer no tiene los mismos derechos que el hombre a los efectos de demandar en juicio.

10.2. En lo que respecta a la discriminación por motivo de sexo, el Comité observa además que en virtud del artículo 3 del Pacto los Estados Partes se comprometen a "garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto" y que el artículo 26 dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la Ley. El Comité considera que de los hechos expuestos a su consideración se desprende que en el caso de la autora la aplicación del artículo 168 del Código Civil peruano ha entrañado denegarle su igualdad ante los tribunales y constituye discriminación por motivo de sexo.

11. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estima que los hechos del presente caso, en la medida en que han continuado u ocurrido con posterioridad al 3 de enero de 1981 (fecha en que el Protocolo Facultativo entró en vigor para el Perú) constituyen violación del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 14 y el artículo 26 del Pacto.

12. Por consiguiente, el Comité considera que el Estado Parte tiene la obligación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, de adoptar medidas eficaces para reparar las violaciones de que haya sido víctima la interesada. A este respecto, el Comité acoge complacido el compromiso expresado por el Estado Parte, en los artículos 39 y 40 de la Ley No 23506, de cooperar con el Comité de Derechos Humanos y de dar ejecución a sus recomendaciones.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
75º período de sesiones
CCPR/C/75/D/902/1999
30 de julio de 2002

Juliet Joslin y Otras v. Nueva Zelandia
Comunicación Nº 902/1999

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: Juliet Joslin y otras (representadas por el abogado Nigel C. Christie)
Presunta víctima: Las autoras
Estado Parte: Nueva Zelandia
Fecha de la comunicación: 30 de noviembre de 1998 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 17 de julio de 2002,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 902/1999 presentada al Comité de Derechos Humanos por Juliet Joslin y otras con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Las autoras de la comunicación son Juliet Joslin, Jennifer Rowan, Margaret Pearl y Lindsay Zelf, todas ellas de nacionalidad neozelandesa y nacidas, respectivamente,

---

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanet, Sr. Louis Henkin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Eckart Klein, Sr. David Kretzmer, Sr. Rajsoomer Lallah, Sr. Rafael Rivas Posada, Sr. Martin Scheinin, Sr. Ivan Shearer, Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, Sr. Patrick Vella y Sr. Maxwell Yalden.

** Se adjunta al presente documento el texto de un voto particular firmado por los miembros del Comité, Sr. Rajsoomer Lallah y Sr. Martin Scheinin.

el 24 de octubre de 1950, el 27 de septiembre de 1949, el 16 de noviembre de 1950 y el 11 de septiembre de 1951. Declaran que son víctimas de una violación por Nueva Zelandia del artículo 16; del artículo 17, en sí mismo y en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; el párrafo 1 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; el párrafo 2 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2; y el artículo 26. Las autoras están representadas por un abogado.

Los Hechos Expuestos por las Autoras

2.1. La Srta. Joslin y la Srta. Rowan empezaron una relación lesbiana en enero de 1988. Desde ese momento han asumido conjuntamente la responsabilidad de sus hijos de matrimonios anteriores. Viviendo juntas mantienen un fondo común de recursos y tienen la propiedad conjunta de su vivienda. Mantienen relaciones sexuales. El 4 de diciembre de 1995 solicitaron, en virtud de la Ley de matrimonio de 1955, una licencia matrimonial en el Registro Local de Nacimientos, Defunciones y Matrimonios, notificando su intención de contraer matrimonio en la oficina local del Registro Civil. El 14 de diciembre de 1995 el Director General Adjunto del Registro Civil rechazó la solicitud.

2.2. Igualmente, la Srta. Zelf y la Srta. Pearl iniciaron una relación lesbiana en abril de 1993. También comparten la responsabilidad por los hijos de un matrimonio anterior, tienen un fondo común de recursos y mantienen relaciones sexuales. El 22 de enero de 1996 la oficina local del Registro Civil se negó a aceptar una notificación de su intención de contraer matrimonio. El 2 de febrero de 1996 la Srta. Zelf y la Srta. Pearl notificaron su intención de contraer matrimonio en otra oficina del Registro Civil. El 12 de febrero de 1996 el Director General del Registro Civil les informó de que la notificación no podía ser tramitada. Les comunicó que él mismo procedía legalmente al entender que la Ley de matrimonio sólo era aplicable a la unión entre un hombre y una mujer.

2.3. Las cuatro autoras solicitaron entonces al Tribunal Superior una declaración de que como parejas lesbianas, tenían legítimo derecho a obtener una licencia matrimonial y a contraer matrimonio en virtud de la Ley de matrimonio de 1955. El 28 de mayo de 1996 el Tribunal Superior rechazó la solicitud. Observando, entre otras cosas, que el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto no se refería a la unión de personas del mismo sexo, el Tribunal sostuvo que era claro que el texto estatutario de la Ley de matrimonio se refería exclusivamente a la unión de un hombre y una mujer.

2.4. El 17 de diciembre de 1997 el pleno del Tribunal de Apelación desestimó la apelación de los autores. El Tribunal sostuvo unánimemente que era patente que la Ley de matrimonio se aplicaba exclusivamente a la unión entre un hombre y una mujer. Una mayoría del Tribunal sostuvo además que no constituía discriminación el hecho de que el matrimonio en la Ley respectiva se circunscribiera a la unión entre un hombre y una mujer. El Juez Keith, exponiendo en detalle las opiniones de la mayoría, no halló en el plan y el texto del Pacto, la jurisprudencia anterior del Comité, los trabajos preparatorios ni los estudios de expertos[1] ningún apoyo para el argumento de que limitar el matrimonio a la unión de un hombre y una mujer constituía una violación del Pacto.

La Denuncia

3.1. Las autoras sostienen que ha habido violación del artículo 26 porque el hecho de que la Ley de matrimonio no contemple la unión entre homosexuales discrimina contra ellos directamente por motivo de sexo e indirectamente por motivo de su orientación sexual. Declaran que el hecho de no poder contraer matrimonio les ocasiona un "perjuicio real" por diversos conceptos: se ven privadas de la posibilidad de contraer matrimonio, que es un derecho civil fundamental, excluidas como miembros de pleno derecho de la sociedad; su relación es estigmatizada, con la eventual erosión de la autoestima; y no tienen la posibilidad de elegir si contraer o no matrimonio, como hacen las parejas heterosexuales.

3.2. Los autores sostienen que la diferenciación que hace la Ley de matrimonio no puede justificarse por ninguno de los diversos motivos que podría invocar el Estado. Éstos son que el matrimonio se centra en la procreación y los homosexuales son incapaces de procrear; el reconocimiento de que el matrimonio homosexual validaría un "estilo de vida particular"; que el matrimonio es consecuente con la moral y las buenas costumbres; que el matrimonio es una institución de longevidad; que están disponibles otras modalidades contractuales/arreglos particulares; que una liberalización de la institución actual del matrimonio abriría las compuertas a todos los peligros; que el matrimonio es la estructura óptima para cuidar de los hijos, y que habría que respetar la decisión democrática del Parlamento.

1 Harris, D., Joseph, S.: The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law, Oxford, Oxford University Press, 1995, pág. 507 ("Parece claro que quienes redactaron el texto no previeron los matrimonios de homosexuales en las disposiciones del párrafo 2 del artículo 23.").

3.3. A esas posibles justificaciones las autoras contraponen, en primer lugar, los argumentos de que la procreación no es el objeto central del matrimonio y no constituye un aspecto distintivo del matrimonio en el derecho neozelandés. En cualquier caso, las lesbianas podrían tener hijos utilizando tecnologías reproductivas y la autorización del matrimonio homosexual no afectaría la capacidad de procreación de los heterosexuales. En segundo lugar, no existe un "estilo de vida" homosexual. Por lo demás, la Ley de matrimonio no sanciona estilos de vida particulares y no hay prueba alguna de que un hipotético estilo de vida homosexual presente elementos que justifiquen una incapacidad para el matrimonio. En tercer lugar, de conformidad con los "Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos",[2] la moral pública no puede justificar una discriminación contraria al Pacto. En todo caso, según las autoras, la moral pública de Nueva Zelandia no es partidaria de que se excluya a los homosexuales del matrimonio.

3.4. En cuarto lugar, la longevidad o la tradición no pueden justificar la discriminación. En cualquier caso, la investigación histórica muestra que en diferentes épocas diversas sociedades en diferentes partes del mundo han reconocido las uniones homosexuales.[3] En quinto lugar, si los homosexuales tuvieran que concertar arreglos contractuales o particulares de otro tipo para poder recibir los beneficios que se derivan del matrimonio, los heterosexuales deberían tener que pagar el mismo precio. Por otra parte, en Nueva Zelandia los arreglos contractuales no conferirían todos los beneficios del matrimonio. En sexto lugar, la autorización del matrimonio homosexual no tendría por qué dar lugar a la autorización de los matrimonios polígamos o incestuosos. Hay razones para no permitir tales matrimonios que no se dan en los matrimonios homosexuales. En séptimo lugar, las autoras sostienen que la investigación social norteamericana ha demostrado que el efecto de la paternidad homosexual en los niños no es sensiblemente distinto del de la heterosexual, incluso en lo que se refiere a la identidad sexual y el bienestar psíquico o emocional.[4] En cualquier caso, ya hay parejas homosexuales, como la de las autoras, que cuidan de sus hijos. Por último, las autoras sostienen que en este caso no debe mostrarse

2 E/CN.4/1985/4, reimpreso en 36 ICJ Review 47 (junio de 1986).

3 Las autoras se refieren a Pantazis, A.: "An Argument for the Legal Recognition of Gay and Lesbian Marriage", (1996) 113 South African Law Journal 556; y Eskridge, W.: "A History of Same-Sex Marriage", (1993) 79 Virginia Law Review 1419.

4 Las autoras se refieren a Bozett, F.: Gay and Lesbian Parents (1987); Schwartz-Gottman, J.: "Children of Gay and Lesbian Parents" (1989) 14 Marriage and Family Review 177; y Patterson, C.: "Children of Lesbian and Gay Parents" (1992) 63 Child Development 1025.

ninguna deferencia hacia la voluntad democrática, expresada por las autoridades nacionales y en particular el poder legislativo, ya que está en juego una cuestión de derechos humanos.[5]

3.5. Las autoras también sostienen que ha habido violación del artículo 16. Según ellas, el artículo 16 tiene por objeto afirmar la dignidad esencial de las personas mediante su reconocimiento como sujetos de derecho, tanto en cuanto individuos como en cuanto miembros de una pareja. La Ley de matrimonio, al impedir que las autoras obtengan los atributos y beneficios legales derivados del matrimonio, incluidas las ventajas del derecho de adopción, sucesión, propiedad matrimonial, protección familiar y pruebas, priva a las autoras de acceso a una institución importante a través de la cual las personas adquieren y ejercen personalidad jurídica.

3.6. Las autoras sostienen además que ha habido violación del artículo 17, tanto en sí mismo como en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2, porque el hecho de restringir el matrimonio a las parejas heterosexuales viola los derechos de las autoras a la familia y la vida privada. Las autoras afirman que sus relaciones tienen todos los atributos de la vida familiar,[6] pero se ven privadas de reconocimiento civil a través del matrimonio. Ello equivale a incumplimiento por el Estado de su obligación positiva de proteger la vida familiar. Es más, el que no se respeten la elección privada fundamental de la propia identidad sexual y las relaciones derivadas de ésta constituye una injerencia en la vida privada amparada por el artículo 17.[7] Este tipo de injerencia es también arbitrario porque es discriminatorio, se basa en el prejuicio y no tiene justificación por las razones ya expuestas.

3.7. Las autoras sostienen además que ha habido violación del párrafo 1 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2. Declaran que sus relaciones reúnen todas las condiciones en que se basa el reconocimiento de una familia heterosexual, y que sólo falta el requisito del reconocimiento legal. Las autoras señalan que el párrafo 1 del artículo 2 exige que el reconocimiento de la familia no sea discriminatorio, requisito que no cumple la Ley de matrimonio.

---

5 Las autoras citan a Toonen c. Australia (comunicación 488/1992, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994, en 9.5) y Sutherland c. el Reino Unido ((1997) 24 EHRR-CD 22, en 62).

6 Las autoras se refieren a Aumeeruddy-Cziffra c. Mauricio (comunicación Nº 35/1978) y Abdulaziz y otros c. el Reino Unido ((1985) 7 EHRR 471).

7 Las autoras se refieren a Coeriel y otros c. los Países Bajos (comunicación Nº 453/1991, dictamen aprobado el 31 de octubre de 1994, en 10.2).

3.8. Por último, las autoras afirman que ha habido violación del párrafo 2 del artículo 23 en conjunto con el párrafo 1 del artículo 2. Declaran que el derecho de hombres y mujeres a contraer matrimonio debe ser interpretado a la luz del párrafo 1 del artículo 2, que prohíbe las distinciones de cualquier tipo. Como la Ley de matrimonio hace una distinción basada en el motivo prohibido del sexo, en cuyo ámbito está incluida la orientación sexual,[8] se han violado los derechos de las autoras a este respecto. Si bien el Tribunal Europeo ha sostenido que el derecho respectivo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos se circunscribe a la unión entre un hombre y una mujer,[9] el Comité debería optar por una interpretación más amplia. Es más, si se examina el texto del párrafo, cuando se habla de "el hombre y la mujer" del párrafo 2 del artículo 23 no se quiere decir que sólo los hombres se casan con mujeres sino que los hombres como grupo y las mujeres como grupo pueden contraer matrimonio.

3.9. En cuanto al requisito del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, las autoras sostienen que sería inútil apelar nuevamente la decisión del Tribunal de Apelación ante el Consejo Privado ya que los tribunales no pueden negarse a aplicar una legislación primaria como es la Ley de matrimonio.

Exposición del Estado Parte sobre la Admisibilidad y el Fondo

4.1. En cuanto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, el Estado Parte rechaza las afirmaciones de las autoras en el sentido de que es inútil apelar ante el Consejo Privado, señalando que el Consejo Privado podría interpretar el texto de la Ley de matrimonio en el sentido de que permite un matrimonio entre lesbianas. El Estado Parte observa que los tribunales inferiores consideraron que era patente el sentido estatutario de la ley y que no había ninguna incongruencia entre la Ley de la Carta de Derechos y el derecho de no discriminación enunciado en ella. Los tribunales locales tenían ante sí una cuestión de interpretación estatutaria, y el Consejo Privado bien podría llegar a una conclusión diferente en cuanto al significado de la ley. Sin embargo, el Estado Parte se niega expresamente a formular una conclusión con respecto a la admisibilidad de la comunicación por este u otros conceptos.

---

8 Toonen c. Australia, op. cit.

9 Sheffield y Horsham c. el Reino Unido (31-32/1997/815-816/1018-1019, dictamen de 30 de julio de 1998) que interpreta el artículo 12 ("Hombres y mujeres en edad de contraer matrimonio tienen derecho a contraer matrimonio y fundar una familia de conformidad con la legislación nacional que rige el ejercicio de este derecho").

4.2. En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado Parte rechaza el argumento de las autoras de que el Pacto exige a los Estados Partes que autoricen a las parejas homosexuales a contraer matrimonio, observando que dicho planteamiento impondría la redefinición de una institución legal amparada y definida por el propio Pacto y de una institución que refleja valores sociales y culturales del Estado Parte que son compatibles con el Pacto. El derecho y la política del Estado Parte protegen y reconocen a las parejas homosexuales de diversas maneras. Sin embargo, su reconocimiento a través de la institución del matrimonio es algo que "va mucho más allá del ámbito del Pacto". El Estado Parte señala que, aunque varios Estados han instituido modalidades de registro de las parejas homosexuales, no hay ninguno que permita actualmente el matrimonio de homosexuales.[10] El sentido fundamental del matrimonio en el Pacto y en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el derecho neozelandés es la unión entre un hombre y una mujer.

4.3. El argumento fundamental del Estado Parte es que el texto del párrafo 2 del artículo 23 del Pacto claramente prevé una definición del matrimonio como la unión de parejas de uno y otro sexo. En su sentido ordinario las palabras "contraer matrimonio" se refieren a parejas de uno y otro sexo.[11] Es significativo que en el párrafo 2 del artículo 23 figure el único derecho sustantivo protegido por el Pacto en que se alude específicamente al sexo, con la expresión "del hombre y de la mujer", mientras que en todos los demás derechos se prescinde de consideraciones basadas en el sexo.[12] Esta lectura contextual se ve reforzada por el uso de las palabras "contrayentes" y "esposos", que designan a las partes de sexo opuesto que contraen matrimonio, en los párrafos 3 y 4 del artículo 23. El consenso universal en la práctica de los Estados respalda este punto de vista: ningún Estado Parte prevé el matrimonio homosexual; y ninguno ha entendido que el Pacto sí lo prevea, por lo que nunca se han formulado reservas a ese respecto.

4.4. El Estado Parte observa que su interpretación del párrafo 2 del artículo 23 es coherente con los *travaux préparatoires* del Pacto. El artículo 23 se derivó directamente

10 El Estado Parte observa que actualmente el Parlamento neerlandés tiene ante sí un proyecto de ley que autorizaría el matrimonio de homosexuales.

11 Shorter Oxford English Dictionary, Clarendon (1993), en 1701-2 define "marry" como "join (two persons, one person to another) in marriage; constitute as husband and wife according to law or custom" y "marriage" como "legally recognised personal union entered into by a man and a woman".

12 Con excepción de la prohibición de imponer la pena de muerte a las mujeres en estado de gravidez, que figura en el párrafo 5 del artículo 6.

del artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el que se establece, en la única referencia específica al sexo que figura en la Declaración, el derecho de "los hombres y las mujeres... a casarse". En los *travaux préparatoires* del artículo 23 figuran además repetidas referencias a "el marido y la mujer".[13] Tal interpretación está confirmada también por respetables comentarios de especialistas[14] y por decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las que se ha dictaminado repetidas veces que la disposición equivalente del Convenio Europeo no abarca a las parejas homosexuales.[15]

4.5. El Estado Parte destaca que los términos específicos del párrafo 2 del artículo 23, que aluden claramente a parejas de distinto sexo, deben tenerse en cuenta en la interpretación de los otros derechos consagrados en el Pacto que se han invocado. Si se aplica la máxima interpretativa *generalia specialisibus non derogant*, según la cual las disposiciones generales no deben derogar las disposiciones específicas, el significado específico del párrafo 2 del artículo 23 no permite derivar una interpretación contraria de otras disposiciones más generales del Pacto.

4.6. En cuanto al artículo 16, el Estado Parte sostiene que esta disposición confiere un derecho individual. No es posible interpretar el artículo 16 en el sentido de que crea una obligación de reconocer formas particulares de relaciones de una manera dada, porque la personalidad jurídica que protege el artículo 16 es la de la persona, no la de parejas u otros grupos sociales. Tanto los *travaux préparatoires* como los comentarios de especialistas refuerzan la idea de que el artículo 16 tiene por objeto evitar que los Estados denieguen a las personas la posibilidad de disfrutar y hacer efectivos sus derechos legales, y no ocuparse de la capacidad de actuar de la persona.[16] En consecuencia, el artículo 16 no puede entenderse en el sentido de que establece la

---

13 Comisión de Derechos Humanos, noveno período de sesiones (1953), A2929, cap. VI, párrs. 155 y 159; Tercera Comisión, noveno período de sesiones (1954), A/5000, párr. 1.

14 Ghandi, S.: "Family and Child Rights", en Harris, D. Joseph, S. (eds.): The International Covenant on Civil and Political Rights and United Kingdom Law (Oxford, 1995) 491, párr. 507: "Parece estar claro que los redactores no previeron la inclusión de los matrimonios entre homosexuales o lesbianas en lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 23, en el que se habla del derecho "del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia""; y Nowak, M.: UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Engel, Kehl, 1993) párr. 407: "La prohibición de los "matrimonios" entre parejas del mismo sexo se ve reforzada por el uso del término "casarse", que tradicionalmente se refiere sólo a personas de sexo diferente. Además, en el párrafo 2 del artículo 23 se hace particular hincapié, al igual que en las disposiciones comparables de los convenios regionales, en el derecho "del hombre y de la mujer" a contraer matrimonio" [con cursivas en el original].

15 Rees v. United Kingdom, 17 de octubre de 1986, series A, Nº 106, pág. 19, párr. 49; Cossey v. United Kingdom, 27 de septiembre de 1990, series A, Nº 184, pág. 17, párr. 43; Sheffield and Horsham v. United Kingdom, 30 de julio de 1998, series A, Nº 8, pág. 2030, párr. 66.

16 A/4625, párr. 25, y Nowak, supra, párrs. 283 y 284.

adquisición de derechos como consecuencia de una condición jurídica particular, o de que confiere el derecho de actuar de una determinada manera, por ejemplo, de contraer matrimonio, en virtud de la ley.

4.7. En lo que respecta al artículo 17, tanto por sí solo como conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte se remite a la Observación general Nº 16, en la que se afirma que el artículo 17 protege contra "todas esas injerencias y ataques" respecto de la expresión de la identidad de las personas. Los requisitos de la Ley de matrimonio, sin embargo, no constituyen una injerencia o un ataque respecto de la familia o la vida privada de las autoras, que están protegidas por la legislación general que regula la vida privada, los derechos humanos y el derecho de la familia. A diferencia de la legislación penal invocada en el caso Toonen c. Australia,[17] la Ley de matrimonio no autoriza injerencias en los asuntos personales ni se inmiscuye de otra manera en la vida privada o familiar de las autoras, ni trata en general a éstas como miembros de un grupo social. Las autoras no están sujetas a ninguna restricción en la expresión de su identidad ni en las relaciones personales que pueden entablar, sino que piden más bien que el Estado confiera un estatuto jurídico particular a su relación.

4.8. En cuanto al párrafo 1 del artículo 23, junto con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte declara que, contrariamente a lo que se dice en la comunicación, no considera a las autoras, con o sin sus hijos, como familias. El derecho protege a la familia de varios modos, por ejemplo, mediante las leyes relativas a la protección de los niños, la protección de los bienes familiares, la disolución del matrimonio, etc. Aunque algunas de estas esferas no abarcan a las parejas homosexuales, ciertos sectores están siendo examinados,[18] y varias otras medidas sí se aplican a las parejas homosexuales,[19] en consonancia con los cambios sociales y en el marco de un examen cuidadoso y de extensas consultas. Ese trato diferencial está admitido, ya que la jurisprudencia del Comité es clara en cuanto a que las concepciones y el trato jurídico de las familias varían ampliamente.[20] En su Observación general Nº 19, el Comité reconoce asimismo, que la ley y la política relativas a las familias puedan variar de una forma de familia a otra.

---

17 Comunicación Nº 488/1992.

18 El Gobierno del Estado Parte ha presentado al Parlamento una legislación que propone la adopción de normas uniformes para los derechos de propiedad de las parejas estables no casadas, ya sean homosexuales o heterosexuales, y de las parejas casadas en caso de disolución de la relación.

19 Entre ellas figuran la disposición sobre la indemnización por accidentes, de la Ley de seguro de accidentes de 1998, la Ley de violencia intrafamiliar de 1995 y las medidas relativas a la inmigración en Nueva Zelandia.

20 Hopu v. France (comunicación Nº 549/1993) y Aumeeruddy-Cziffra v. Mauritius (comunicación Nº 35/1978).

4.9. El Estado Parte afirma, por lo tanto, que el párrafo 1 del artículo 23 permite claramente el trato diferente de diferentes formas de familia. El trato diferencial de las familias que comprenden a una pareja casada o están encabezadas por ella refleja también la obligación de los Estados Partes, según el párrafo 2 del artículo 23, de considerar el matrimonio como una institución aparte. El Estado Parte observa que está realizando un examen programático del derecho y la política que afectan a las parejas homosexuales para cerciorarse de que en su legislación y su práctica relativas a la familia se respeten los valores sociales, políticos y culturales.

4.10. Respecto del párrafo 2 del artículo 23, conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 2, el Estado Parte se remite a sus declaraciones anteriores de que el párrafo 2 del artículo 23 no puede interpretarse en el sentido de que abarca el derecho de una pareja homosexual a contraer matrimonio. En todo caso, la imposibilidad de que las parejas homosexuales contraigan matrimonio en el derecho neozelandés no se deriva de un trato diferencial de las parejas homosexuales, sino de la naturaleza misma de la institución del matrimonio reconocida en el párrafo 2 del artículo 23.

4.11. En cuanto al artículo 26, el Estado Parte insiste en que la imposibilidad de que las parejas homosexuales contraigan matrimonio dimana directamente del párrafo 2 del artículo 23 del Pacto y, por lo tanto, no puede constituir discriminación con arreglo al artículo 26. Pasando a los elementos de discriminación previstos en ese artículo, el Estado Parte argumenta en primer lugar que el hecho de que los homosexuales no puedan contraer matrimonio no se deriva de una distinción, exclusión o restricción, sino más bien de la naturaleza intrínseca del matrimonio mismo. Según la concepción universalmente aceptada en la actualidad, el matrimonio sólo es posible entre personas de sexo opuesto, y así se dispone en el derecho civil de todos los demás Estados Partes en el Pacto. Aunque en los últimos años algunos Estados Partes han instituido formas de reconocimiento oficial de las relaciones homosexuales, ninguna de esas formas ha sido descrita como matrimonio ni posee los mismos efectos jurídicos que éste. Como tal, el matrimonio se concibe claramente, y así lo reafirma el párrafo 2 del artículo 23, como un acto entre personas de distinto sexo.

4.12. El Estado Parte sostiene que con su intento de interpretar el principio de la no discriminación de manera que se redefina la institución del matrimonio, las autoras no buscan la no discriminación sino la identidad de trato, lo que rebasa con mucho el ámbito del artículo 26. En los *travaux préparatoires* del Pacto se reconoce

también que el derecho a la no discriminación no exige la identidad de trato.[21] La institución del matrimonio es un caso claro en que el fondo de la ley necesariamente crea una diferencia entre las parejas de sexo opuesto y otros grupos o personas, y por lo tanto la naturaleza de la institución no puede constituir una discriminación contraria al artículo 26.

4.13. En segundo lugar, la imposibilidad de las parejas homosexuales de contraer matrimonio en virtud del derecho neozelandés no representa en todo caso una distinción o diferenciación por motivos de sexo u orientación sexual. El elemento determinante es la naturaleza de la pareja, no la de sus miembros. La Ley de matrimonio concede a todas las personas los mismos derechos respecto del matrimonio, independientemente de su sexo y de su orientación sexual, y no establece diferencias entre las personas sobre esa base. Lo que la ley hace es otorgar un estatuto civil definido a una forma definida de grupo social. A ese respecto, el Estado Parte alude a una decisión reciente del Tribunal de Justicia Europeo, en la que se dictaminó que la concesión de prestaciones particulares a las parejas de sexo opuesto y no a las parejas homosexuales no constituía discriminación por motivos de sexo, ya que la disposición se aplicaba por igual a hombres y mujeres.[22]

4.14. En tercer lugar, el Estado Parte arguye que la diferenciación está objetiva y razonablemente justificada si responde a un propósito legítimo en virtud del Pacto. Al diferenciar entre parejas homosexuales y parejas de sexo diferente, la Ley de matrimonio se basa en criterios claros e históricamente objetivos y se propone cumplir el propósito de proteger la institución del matrimonio y los valores sociales y culturales que esa institución representa. La legitimidad de este propósito se reconoce explícitamente en el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto.

Comentarios de las Autoras

5.1. Las autoras rechazan los argumentos del Estado Parte relativos a la admisibilidad y al fondo. En cuanto a la admisibilidad, sostienen que, aun cuando los tribunales estimaran que el verdadero sentido de la Ley de matrimonio es discriminatorio y viola la Carta de los Derechos, estarían obligados igualmente a aplicar la Ley de matrimonio, porque la legislación primaria no puede anularse por motivos de

21 Quinto período de sesiones (1949), sexto período de sesiones (1950), octavo período de sesiones (1952), A/2929, cap. VI, párr. 179.

22 Grant c. South-West Trains Ltd. (Caso C-249/96, dictamen de 17 de febrero de 1998).

incompatibilidad con la Carta de los Derechos. En cuanto al fondo, las autoras afirman que la decisión del Tribunal de Apelación de que la Ley de matrimonio no es discriminatoria fue una decisión equivocada. Sostienen que, puesto que i) los homosexuales son tratados en forma diferente de los heterosexuales con respecto al matrimonio, ii) este trato diferencial se basa en el sexo y en la orientación sexual y iii) las parejas homosexuales sufren por ello un daño y una estigmatización considerables, la Ley de matrimonio es discriminatoria. En apoyo de esta afirmación, las autoras citan una decisión reciente del Tribunal Supremo de la Columbia Británica en el sentido de que la denegación del acceso al matrimonio con arreglo al derecho canadiense es discriminatoria.[23]

5.2. Las autoras sostienen que los tribunales nacionales se equivocaron en lo que respecta a la legislación de Nueva Zelandia, al decidir que, según la legislación local las parejas homosexuales no pueden casarse. Las autoras aducen que los tribunales no prestaron atención al requerimiento de su legislación nacional de que la Ley sobre el matrimonio debe interpretarse de conformidad con la disposición de no discriminación de la Ley de la Carta de Derechos de 1990. Los tribunales no lo hicieron así, a pesar de que el Gobierno no había justificado objetivamente la distinción de la Ley sobre el matrimonio. Las autoras continúan aduciendo que los tribunales se remitieron erróneamente a una idea "tradicional" fija del matrimonio, afirmando que la discriminación anterior no puede justificar la discriminación continua y que esa opinión no tiene en cuenta la evolución de las estructuras sociales. Según las autoras, como estructura social, el matrimonio puede "desestructurarse" y también "reestructurarse" socialmente. Los autores entienden que los tribunales locales compuestos de mayorías heterosexuales, creen firmemente en el "heterosexismo dominante". Afirman que la sociedad y el Estado han programado sus memorias selectivas para construir el matrimonio en forma heterosexual inherente y naturalmente, excluyendo sin duda así del acceso al matrimonio a quienes consideran "pervertidos". Los autores insisten en que el matrimonio en Nueva Zelandia es un acto secular realizado con arreglo a normas seculares, y que las concepciones religiosas de otros no deben limitar los derechos de los homosexuales.

5.3. Según los autores, su exclusión de la institución del matrimonio no reconoce la dignidad inherente de los homosexuales ni sus derechos iguales e inalienables como miembros de la familia humana, no aporta los fundamentos de libertad y justicia de

23 Egale Canada Inc., Shortt et al v. Attorney-General of Canada et al (inédito, 2001 BCSC 1365, 2 de octubre de 2001).

los homosexuales, no protege los derechos humanos de los homosexuales, no utiliza el imperio de la ley para proteger esos derechos, o para demostrar que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado su fe en la dignidad y el valor de las personas lesbianas y gays como seres humanos.

5.4. Las autoras consideran asimismo, que las parejas homosexuales tienen una expectativa legítima, derivada de la disposición de los Pactos sobre la igualdad, que el Estado Parte persigue activamente la adopción de medidas legislativas que fomenten el reconocimiento de las relaciones homosexuales mediante una legislación apropiada. Sin embargo, las autoras aducen además que las mejoras adicionales en la situación jurídica de las parejas homosexuales no son una manera aceptable de abordar la discriminación anterior, y en todo caso las mejoras que se han introducido no proporcionan una mayor igualdad. Las autoras afirman que la inclusión de parejas homosexuales en la Ley de propiedad (relación) de 1976 (que prevé la igualdad de derechos de propiedad en caso de separación),[24] la Ley sobre la electricidad de 1992, la Ley sobre la violencia en el hogar de 1995, la Ley de acoso de 1992, la Ley del seguro de accidentes de 1998 y la Ley modificatoria de la reestructuración de la vivienda (alquileres en relación con los ingresos) de 2000 no reconoce plenamente a las parejas homosexuales. Los autores declaran que el Gobierno va a presentar en el Parlamento un proyecto de ley de unión civil, en el que se ofrece una alternativa al matrimonio para el reconocimiento legal de la relación. Pero ese proyecto de ley sería insuficiente y perpetuaría la desigualdad, pues probablemente no ofrecería todos los incidentes jurídicos del matrimonio. Las autoras también afirman que las otras mejoras legislativas de las parejas homosexuales previstas para el futuro en el proyecto de ley de reforma de la Ley de derechos humanos de 2001 son demasiado escasas y en general insatisfactorias.

5.5. Por último, en cuanto a la práctica del Estado, los autores señalan que un Estado Parte, los Países Bajos, autorizaron el matrimonio civil de las parejas homosexuales el 1º de abril de 2001.

24 Los autores se refieren también a este respecto a un caso no especificado en el Tribunal Superior en que una sala ordenó a la mujer de una pareja lesbiana que no tenía la custodia, a la que anteriormente se le había denegado una solicitud de adopción, que pagara la pensión alimenticia de un niño. Afirman que una relación reconocida después de su separación debe reconocerse también antes.

Declaraciones adicionales del Estado Parte

6.1. El Estado Parte hizo declaraciones adicionales sobre las siguientes cuestiones, rechazando los comentarios de los autores y remitiéndose a sus declaraciones originales sobre las cuestiones restantes. El Estado Parte señala, en primer lugar, que su Gobierno todavía no ha decidido si aprobará el proyecto de ley de unión civil propuesto actualmente por un miembro del Parlamento. En segundo lugar, el Estado Parte indica que ha continuado su examen programático de la legislación y la política y, mediante la promulgación de la Ley de enmienda de los derechos humanos, ha aportado varias mejoras a la situación jurídica de las parejas homosexuales.[25] La Ley de reforma introduce también un procedimiento de denuncia de violación de los derechos humanos (disponiéndose de asistencia letrada pública) para impugnar la política gubernamental. Los tribunales podrán conceder recursos sustantivos. En caso de impugnarse la legislación, esos órganos podrán hacer una declaración de incoherencia que requiere una respuesta del Gobierno en 120 días, pudiendo publicarse órdenes obligatorias con respecto a políticas y prácticas. En todo caso, el Estado Parte no acepta que un procedimiento programático e incremental viole el Pacto.

6.2. En cuanto a la interpretación de la jurisprudencia por los autores, el Estado Parte discrepa de su interpretación. El Estado Parte aduce que, en contra de lo que suponen las autoras, el Tribunal Supremo de Columbia Británica no entendió que hubiera discriminación en el caso Shortt.[26] El Tribunal consideró que la violación de los derechos a la igualdad de los peticionarios en ese caso estaba justificada y, en consecuencia, no había habido violación de la Carta de Derechos y Libertades Canadiense. En cuanto al caso no especificado a que hacen referencia las autoras[27] el Estado Parte señala que en el caso de Re an Application of T[28] el Alto Tribunal determinó que la solicitud de T de adoptar a uno de los tres niños de su compañera

25 Esto comprende disposiciones en la Ley de delitos de 1961 y la Ley de la judicatura de 1908 (miembros de jurados), la Ley electoral de 1993 y la Ley de referendos (votación por correo) de 2000 (registro electoral), la Ley de vacaciones de 1981 (derecho a permiso para prestar cuidados y en caso de duelo), Ley sobre el alcoholismo y la drogadicción de 1996 (solicitudes de parientes para tratamiento obligatorio), Ley sobre tejidos humanos de 1964 (consentimiento para donar órganos internos u otros tejidos después de la muerte), Ley sobre el seguro de vida de 1908 (reglamentación obligatoria de disposiciones sobre seguros de las parejas), Ley de protección de derechos personales y de propiedad de 1988 (protección de las personas que no pueden administrar sus propios asuntos), Ley de venta de licores de 1989 (administración de locales autorizados), Ley de actuaciones sumarias de 1957 (servicio de documentos de los tribunales) y Ley de pensiones de guerra de 1954 (derecho a pensión).

26 Op. cit.

27 *Supra*, nota 23.

28 [1998] NZFLR 769.

lesbiana no redundaría, en realidad, en el interés superior del niño. El niño no obtendría ningún beneficio adicional del que ya le proporcionaba la tutela. En A v. R[29] como consecuencia de la separación de la misma pareja, el tribunal dictaminó con respecto a la pensión alimenticia de los niños a favor de quien tenía la tutela, a fin de protegerlos debidamente. El Estado Parte rechaza la afirmación de que esos casos ilustran el reconocimiento anómalo de la relación sólo después de terminar, aduciendo más bien que en cada caso se evalúan debidamente las necesidades de los niños y los efectos que tiene para ellos la relación en cada aspecto.

6.3. Por último, en respuesta a la afirmación de las autoras de que el Pacto crea legalmente una "expectativa legítima" de que las parejas homosexuales están reconocidas, el Estado Parte declara que, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales, está obligado a garantizar, como lo ha hecho, que su legislación se ajusta al Pacto.

Deliberaciones del Comité

Examen de la Admisibilidad

7.1. De conformidad con el artículo 87 de su reglamento, antes de examinar las reclamaciones contenidas en la comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si ésta es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2. El Comité se ha cerciorado de que este mismo asunto no ha sido sometido a otro procedimiento de examen o arreglos internacionales a los fines del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.3. Con respecto al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna el Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que el Consejo Privado podría haber interpretado el acta de matrimonio, en contra del procedimiento seguido por el Tribunal de Apelación, en la forma pretendida por las autoras. Sin embargo, el Comité observa que el Estado Parte declaró expresamente que "no se manifestaba en cuanto a la admisibilidad de la comunicación según el apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo". En vista de esta declaración y a falta de cualesquiera otras objeciones a la admisibilidad de la comunicación, el Comité decide que la comunicación es admisible.

29 (1999) 17 FRNZ 647.

Examen de la Cuestión en Cuanto al Fondo

8.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información que le han facilitado las partes, como se establece en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

8.2. La principal queja de las autoras es que el Pacto obliga a los Estados Partes a ofrecer a las parejas homosexuales la posibilidad de casarse y que al negar esa posibilidad el Estado Parte viola los artículos 16 y 17 y los párrafos 1 y 2 del artículo 23 y el artículo 26 del Pacto. El Comité observa que el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto trata expresamente de la cuestión del derecho al matrimonio. Dado que existe una disposición específica en el Pacto sobre el derecho al matrimonio, toda alegación sobre la violación de ese derecho ha de considerarse teniendo en cuenta esa disposición. El párrafo 2 del artículo 23 del Pacto es la única disposición sustantiva en que se define un derecho, utilizando el término "hombre y mujer", en lugar de "todo ser humano", "todos", o "todas las personas". El uso del término "hombre y mujer" en lugar de los términos generales utilizados en otros lugares de la parte III del Pacto, se ha entendido consistente y uniformemente en el sentido de que la obligación emanada del Tratado para los Estados Partes, según el párrafo 2 del artículo 23 del Pacto, es reconocer como matrimonio únicamente la unión entre un hombre y una mujer que desean casarse.

8.3. En vista del alcance del derecho al matrimonio conforme al párrafo 2 del artículo 23 del Pacto, el Comité no puede considerar que por el mero hecho de negar el matrimonio entre parejas homosexuales el Estado Parte haya violado los derechos de las autoras en virtud de los artículos 16 y 17, de los párrafos 1 y 2 y del artículo 23 ni del artículo 26 del Pacto.

9. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, opina que los hechos expuestos no revelan violación de ninguna disposición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice

Voto particular de los miembros del Comité Sr. Rajsoomer Lallah y Sr. Martin Scheinin (coincidente).

No tenemos dificultad para unirnos al consenso del Comité en la interpretación del derecho al matrimonio según el párrafo 2 del artículo 23. Esta disposición entraña la obligación de los Estados de reconocer como matrimonio la unión de un hombre adulto y una mujer adulta que deseen casarse. La disposición no limita en modo alguno la libertad de los Estados, de que deseen casarse. La disposición no limita en modo alguno la libertad de los Estados, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 5, de reconocer, en forma de matrimonio o en otra forma comparable, el compañerismo entre dos hombres o entre dos mujeres. Sin embargo, de esa disposición no puede extraerse nada en apoyo de prácticas que violen los derechos humanos o la dignidad de las personas, como matrimonios de menores o matrimonios forzosos.

En cuanto a la opinión unánime del Comité de que no puede hallar violación tampoco del artículo 26, en el no reconocimiento como matrimonio de relaciones del mismo sexo entre las autoras, deseamos agregar algunas observaciones. Esta conclusión no debe leerse como declaración general en el sentido de que el trato diferencial entre parejas casadas y parejas del mismo sexo no autorizadas por la ley a casarse no equivaldría nunca a una violación del artículo 26. Por el contrario, la jurisprudencia del Comité apoya la posición de que esa diferenciación puede muy bien, según las circunstancias de un caso concreto, equivaler a discriminación prohibida.

En contra de lo que afirma el Estado Parte (párr. 4.12) la opinión oficial del Comité es que la prohibición contra la discriminación por motivos de "sexo" en el artículo 26 comprende también la discriminación basada en la orientación sexual.[30] Y cuando el Comité sostiene que determinadas diferencias en el trato de parejas casadas y parejas heterosexuales no casadas se basa en criterios razonables y objetivos y, por consiguiente, no discriminatorios, la razón de este enfoque es la imposibilidad de esas parejas a elegir si contraen o no matrimonio, con todas las consecuencias que ello entraña.[31] Tal posibilidad de elección no existe para parejas del mismo sexo en países donde la ley no permite el matrimonio entre estas parejas u otro tipo de asociación reconocida entre personas del mismo sexo, con consecuencias similares o idénticas a las del matrimonio. Por lo tanto, la denegación a parejas del

30 Toonen c. Australia, comunicación Nº 488/1992.

31 Danning c. los Países Bajos, comunicación Nº 180/1984

mismo sexo de ciertos derechos o beneficios que pueden tener las parejas casadas puede equivaler a una discriminación prohibida según el artículo 26, a menos que criterios razonables y objetivos justifiquen lo contrario.

Sin embargo, en el presente caso entendemos que las autoras no han demostrado, tal vez intencionadamente, que han resultado personalmente afectadas en relación con determinados derechos no relacionados necesariamente con la institución del matrimonio, mediante esa distinción entre personas casadas y no casadas que equivaldría a discriminación en virtud del artículo 26. Sus referencias a diferencias de trato entre parejas casadas y uniones del mismo sexo eran reiteraciones de la denegación del Estado Parte a reconocer uniones del mismo sexo en la forma específica de "matrimonio" (párr. 3.1), cuestión decidida por el Comité en virtud del artículo 23, o bien seguían sin justificarse en cuanto a si las autoras resultaron así personalmente afectadas (párr. 3.5). Teniendo en cuenta la afirmación del Estado Parte de que no considera a las autoras, con o sin sus hijos, como familias (párr. 4.8), estamos convencidos, al unirnos al consenso del Comité, de que no ha habido violación del artículo 26.

[Firmado]: Rajsoomer Lallah
[Firmado]: Martin Scheinin

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
74º período de sesiones
CCPR/C/74/D/919/2000
28 de junio 2002

Michael Andreas Müller y Imke Engelhard v. Namibia
Comunicado Nº 919/2000

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: El Sr. Michael Andreas Müller y la Sra. Imke Engelhard (representados por el letrado Clinton Light)
Presuntas víctimas: Los autores
Estado Parte: Namibia
Fecha de la comunicación: 29 de octubre de 1999 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 26 de marzo de 2002,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 919/2000, presentada al Comité de Derechos Humanos por el Sr. Michael Andreas Müller y la Sra. Imke Engelhard, con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que han presentado por escrito los autores de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. Los autores de la comunicación, fechada el 8 de noviembre de 1999, son Michael Andreas Müller (en adelante Sr. Müller), ciudadano alemán, nacido el 7 de julio de 1962, e Imke Engelhard (en adelante Sra. Engelhard), ciudadana de Namibia, nacida el 16 de marzo de 1965, quienes afirman ser víctimas de la violación por Namibia del artículo 26, del párrafo 4 del artículo 23 y del párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto). Están representados por letrado.

Los Hechos Expuestos por el Autor

2.1. El Sr. Müller, orfebre joyero, llegó a Namibia en julio de 1995 como visitante, pero le agradó tanto el país que decidió asentarse en la ciudad de Swakopmund. Empezó a trabajar para Engelhard Design, taller de joyería desde 1993, propiedad de la Sra. Engelhard. Los autores se casaron el 25 de octubre de 1996. Antes de hacerlo, pidieron asesoramiento jurídico sobre la posibilidad de adoptar el apellido de la Sra. Engelhard. Un profesional jurídico les indicó que ello era posible. Una vez casados, volvieron al mismo profesional para cumplir los trámites del cambio de apellido. Entonces se les informó de que, aunque la mujer podía tomar el apellido del marido sin ningún trámite, el marido tendría que solicitar un cambio de apellido.

2.2. Conforme al párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería Nº 1 de 1937 (en adelante denominada Ley de extranjería), enmendada por la Proclamación A.G. Nº 15 de 1989, constituye delito adoptar otro apellido distinto del que el interesado hubiera adoptado, con el que se hubiera descrito o por el que fuere conocido antes de 1937 sin previa autorización del Administrador General o de un funcionario del Estado y sin que dicha autorización hubiera aparecido en el Boletín Oficial, a menos que sea de aplicación una de las excepciones de la lista. La excepción enumerada en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería es la de la mujer que adopta el apellido del marido al casarse. El Sr. Müller dice que dicha sección vulnera sus derechos consagrados en la Constitución de Namibia de igualdad ante la ley y de no discriminación por razón de sexo (art. 10), su derecho y el de su familia a la intimidad (párrafo 1 del artículo 13), su derecho a la igualdad al contraer matrimonio y dentro de éste (párrafo 1 del artículo 14) y su derecho a la protección adecuada de su vida familiar por el Estado Parte (párrafo 3 del artículo 14).

2.3. El Sr. Müller dice también que hay numerosos motivos que justifican el deseo de su esposa y el suyo de adoptar el apellido de la Sra. Engelhard. Dice que el suyo propio, Müller, es muy corriente en Alemania, lo que ilustra diciendo que en la guía telefónica de Munich, de donde procede, hay varias páginas llenas del apellido Müller y que sólo en esa guía telefónica hay 11 Michael Müller. Afirma también que Engelhard es un apellido menos corriente y que ese nombre tiene importancia para su esposa y para él debido a que el negocio que tienen goza de gran reputación con el nombre de Engelhard Design. No sería prudente cambiar ese nombre por el de Müller Design porque ese apellido no es distintivo. Asimismo, es importante que los fabricantes de joyas sean conocidos como tales por un apellido, ya que éste denota el

amor por la propia labor, y los clientes entienden que ello les asegura un trabajo de calidad superior. El Sr. Müller dice que si él siguiera usando su apellido y su esposa el suyo, los clientes y proveedores pensarían que él era un empleado. Asimismo, el Sr. Müller y su esposa tienen una hija inscrita en el registro civil con el apellido Engelhard, y el Sr. Müller desea tener el mismo apellido que su hija para evitarle verse expuesta a observaciones poco gratas sobre su paternidad.

2.4. El Sr. Müller presentó demanda ante el Tribunal Superior de Namibia el 10 de julio de 1997 aduciendo que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería no tenía vigencia, ya que contradecía la Constitución en lo que hacía a la igualdad ante la ley, a verse libre de discriminación, al derecho a la intimidad, al derecho a la igualdad en el matrimonio y dentro de él y al derecho a la vida familiar.

2.5. La Sra. Engelhard presentó un atestado, que acompañaba a la demanda de su marido, en el que decía que apoyaba a éste en su demanda y que ella también quería que el apellido familiar fuera Engelhard y no Müller por los motivos expuestos por su marido. El 15 de mayo de 1998 la causa se desestimó y se les condenó en costas.

2.6. El Sr. Müller apeló al Tribunal Supremo de Namibia y no se admitió a trámite la demanda, siendo además condenado en costas el 21 de mayo de 1999. Al ser el Tribunal Supremo la instancia más alta de apelación en Namibia, los autores afirman haber agotado los recursos de la jurisdicción interna.

La Denuncia

3.1. El Sr. Müller afirma ser víctima de la violación del artículo 26 del Pacto, ya que por el apartado a) de párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se impide al Sr. Müller adoptar el apellido de su esposa sin seguir la tramitación requerida por las autoridades, mientras que las mujeres que desean adoptar el apellido del marido pueden hacerlo sin seguir esa tramitación. De igual manera, la Sra. Engelhard afirma que no puede servirse de su apellido como apellido familiar sin atenerse a esa misma tramitación, en violación del artículo 26. Ambos afirman que ese artículo de la ley establece claramente una discriminación entre el hombre y la mujer, ya que mientras ésta puede adoptar automáticamente el apellido del marido al contraer matrimonio, el hombre tiene que seguir un procedimiento específico para hacerlo. El procedimiento que ha de seguir el hombre que desee adoptar el apellido de la mujer es el siguiente:

i) Debe publicar en dos números consecutivos del Boletín Oficial y en dos diarios, según un modelo determinado, un anuncio acerca de su propósito de cambiar de apellido y los motivos para hacerlo, y debe pagar por esos anuncios;
ii) Debe presentar una declaración al Administrador General o a un funcionario autorizado por él;
iii) El Comisionado de Policía y el magistrado de distrito han de facilitar informes sobre el autor;
iv) Debe incorporarse al informe del magistrado cualesquiera objeciones a que el interesado adopte otro apellido;
v) El Administrador General o un funcionario del Estado autorizado por él debe quedar convencido, fundándose en esa declaración y esos informes, de que el autor observa buena conducta y que está justificado el que adopte otro apellido;
vi) El solicitante debe satisfacer las tasas fijadas y cumplir los demás requisitos que exija la reglamentación vigente.

3.2. Los autores se remiten a un caso análogo de discriminación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Burghartz c. Suiza. En ese caso, el Tribunal Europeo sostuvo que el objeto de tener un apellido conjunto, que refleja la unidad familiar, podía alcanzarse con la misma efectividad adoptando el apellido de la mujer como apellido familiar y permitiendo al marido añadir el suyo que a la inversa. El Tribunal, antes de concluir que se habían violado los artículos 14 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, también señaló que en ese caso no intervenía ninguna tradición genuina pero que en cualquier caso había que entender el Convenio a la luz de las condiciones actuales, en particular por lo que a la importancia del principio de no discriminación se refiere. Los autores aluden también a la Observación general Nº 18 del Comité, en la que éste dice de manera explícita que cualquier distinción por motivo de sexo es discriminación en el sentido que le da el artículo 26 del Pacto y que al prohibirse la discriminación se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley. Los autores dicen también que, siguiendo la interpretación que da el Comité al artículo 26 del Pacto, tal y como se afirma en la Observación general Nº 18, con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se discrimina contra el hombre y la mujer.

3.3. Los autores afirman ser víctimas de la violación del párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, ya que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería vulnera su derecho a la igualdad en el matrimonio y dentro de éste al permitir que el apellido de la esposa sirva de apellido común sólo tras una serie de trámites, mientras que el apellido del

marido puede adoptarse sin seguir ninguno de ellos. El autor se remite a la Observación general Nº 19 del Comité, en la que éste señala, con respecto al párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, que debe salvaguardarse el derecho de cada esposa a mantener su apellido o a participar en pie de igualdad en la elección del apellido familiar.

3.4. Los autores se remiten a la jurisprudencia del Comité en la causa Coeriel et al c. los Países Bajos, y afirman que se ha violado el párrafo 1 del artículo 17, por cuanto el apellido de la persona constituye un componente importante de la propia identidad, y que la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada incluye la protección del derecho a elegir y cambiar el propio apellido.

3.5. Por lo que se refiere a la reparación, los autores pretenden lo siguiente:

a) Una declaración de que se han violado los derechos de los autores conforme al Pacto;
b) Que el apartado a) del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería constituye una violación, en particular del artículo 26, del párrafo 4 del artículo 23 y del párrafo 1 del artículo 17 del Pacto;
c) Que Namibia debe permitir de inmediato al Sr. Müller adoptar el apellido de la Sra. Engelhard sin seguir los trámites impuestos en la Ley de extranjería;
d) Que se resuelva que las instancias competentes del Tribunal Superior de Namibia y del Tribunal Supremo de Namibia no cobren las costas que dichos tribunales pronunciaron en su favor;
e) Que Namibia enmiende el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería para ponerlo en consonancia con las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto.

Observaciones del Estado Parte en cuanto a la Admisibilidad y el Fondo de la Comunicación

4.1. En su comunicación de 5 de junio de 2000, el Estado Parte formuló sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación, y en su comunicación de 17 de octubre de 2000, sus observaciones en cuanto a la admisibilidad y al fondo.

En cuanto la Admisibilidad

4.2. Con respecto al Sr. Müller, el Estado Parte confirma que ha agotado los recursos de la jurisdicción interna por cuanto su caso se llevó al Tribunal Superior de Namibia y se apeló ante el Tribunal Supremo. Sin embargo, el Estado Parte

señala que el autor llevó la causa directamente a los tribunales sin atenerse a las condiciones de la Ley de extranjería. El Estado Parte afirma además que el Comité no tiene competencia o autoridad para examinar la pretensión del autor de que se dicte una solución específica, como se pide en el apartado d) del párrafo 3.5 anterior, puesto que el autor no pretendió en la jurisdicción nacional que el Tribunal Supremo fuera incompetente para pronunciarse en cuanto a las costas ni afirmó que las leyes de Namibia sobre la atribución de costas por los tribunales nacionales constituyeran violación de la Constitución de Namibia o de las obligaciones contraídas por ella en virtud del Pacto.

4.3. Con respecto a la Sra. Engelhard, el Estado Parte afirma que no ha agotado los recursos de la jurisdicción interna ni ha dado explicación alguna del porqué no lo ha hecho. Se alega pues que la comunicación de la Sra. Engelhard no es admisible conforme al apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, y que la contestación del Estado Parte en cuanto al fondo no se refiere a la denuncia de la Sra. Engelhard.

En cuanto al Fondo

4.4. Por lo que respecta a la afirmación del autor de que se ha violado el artículo 26 del Pacto, el Estado Parte afirma que no se disputa el hecho de que en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería se establece una distinción entre el hombre y la mujer. Sí se afirma que esa distinción está razonablemente justificada habida cuenta de que cumple importantes funciones sociales, económicas y jurídicas. El apellido sirve para determinar la identidad de la persona a efectos de seguridad social, seguros, licencias, matrimonio, herencia, votación, presentación de candidaturas, pasaporte, impuestos y expedientes públicos, y constituye por tanto un componente importante de la propia identidad (véase Coeriel et al c. los Países Bajos). En el artículo 9 de la Ley de extranjería se hace efectiva una larga tradición de la comunidad de Namibia de que normalmente la mujer adopta el apellido del marido, y ningún otro marido ha expresado nunca el deseo de adoptar el apellido de la mujer desde que entró en vigor la Ley de extranjería en 1937. El objeto de la distinción que se establece en la Ley de extranjería es lograr la seguridad jurídica y la certeza de la identidad y, por consiguiente, se funda en criterios justificados y objetivos.

4.5. Se afirma además que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería no impide al Sr. Müller adoptar el apellido de su mujer, sino que simplemente establece

un procedimiento sencillo y sin complicaciones, que permite al autor lograr sus deseos. El presente caso se distingue de la causa Burghartz c. Suiza en que el autor en ese litigio no podía usar su apellido unido por un guión al de su mujer.

4.6. El Estado Parte sostiene que el artículo 26 del Pacto se caracteriza por un elemento de trato injusto, parcial e injustificado, que no es aplicable en el caso del autor. Tampoco se ha afirmado que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería fuese el de perjudicar individual o colectivamente a los varones en Namibia.

4.7. En respuesta a la denuncia formulada por el autor en relación con el párrafo 4 del artículo 23 del Pacto, el Estado Parte sostiene que, en virtud de ese artículo y de la interpretación que hace el Comité en su Observación general Nº 19, la legislación de Namibia autoriza al autor a elegir en pie de igualdad con su esposa un nuevo apellido, aunque le obliga a actuar de conformidad con los procedimientos establecidos.

4.8. En cuanto a la denuncia presentada por el Sr. Müller en relación con el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto, el Estado Parte sostiene que ese derecho sólo protege al autor contra las injerencias arbitrarias, es decir, las injustificadas e intencionalmente irracionales o ilegales en su vida privada. Dado que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería descrito supra, y dado que el autor puede cambiar su apellido si así lo desea, la ley no es ilógica ni viola las obligaciones contraídas por el Estado Parte en virtud del párrafo 1 del artículo 17.

4.9. El Estado Parte impugna las pretensiones del autor.

Observaciones de los Autores

5.1. En su comunicación de fecha 5 de marzo de 2001 los autores respondieron a las observaciones del Estado Parte.

5.2. El Sr. Müller no niega que hubiese podido solicitar el cambio de su apellido con arreglo a lo dispuesto por la Ley de extranjería. Sin embargo, sostiene que es discriminatorio el procedimiento que se aplica preceptivamente a los varones que desean cambiar su apellido. Por ello, hubiese sido incongruente atenerse al procedimiento preceptivo.

5.3. En relación con la alegación del Estado Parte de que la Sra. Engelhard no había agotado todos los recursos internos, los autores afirman que hubiese sido inútil que ella hubiese interpuesto una denuncia judicial al margen de la causa de su marido, puesto que su denuncia no habría sido diferente de la primera, que fue rechazada por el Tribunal Supremo de Namibia. Los autores se remiten a la jurisprudencia del Comité, en la causa Barzhig c. Francia , en la que el Comité señaló que no era necesario haber agotado los recursos de la jurisdicción interna si objetivamente dichos recursos no tenían visos de prosperar o si la jurisprudencia de los tribunales superiores del país excluía un resultado positivo. Se afirma asimismo, que en todas las actuaciones judiciales interpuestas ante los tribunales nacionales, la Sra. Engelhard ha apoyado invariablemente la solicitud de su marido y que, por consiguiente, éstos conocían su situación jurídica y de hecho.

5.4. En relación con el artículo 26, se afirma que, una vez establecida una diferenciación basada únicamente en el sexo, es preciso que haya un motivo válido y de peso que lo justifique. Cabría considerar si los objetivos enunciados por el Estado Parte son de tal importancia que justifiquen una diferenciación por motivos de sexo. No se discute el hecho de que el apellido de una persona sea un componente importante de su identidad, pero se expone que, por esa misma razón, merece la máxima protección la igualdad de derechos de ambos esposas a elegir el apellido de soltero de uno o de otro como apellido familiar.

5.5. Además, la interpretación del Estado Parte de una inveterada tradición no basta para justificar el establecimiento de una diferenciación, toda vez que únicamente se registró un caso idéntico a mediados del siglo XIX y que, a tenor del fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa Burghartz c. Suiza, la interpretación debe realizarse a la luz de las condiciones imperantes en la actualidad, especialmente la importancia del principio de la no discriminación. A fin de ilustrar que la tradición no debe ser fundamento de leyes y prácticas discriminatorias, los autores hacen referencia al régimen de apartheid y señalan que éste era el planteamiento tradicional que antes solía adoptar Sudáfrica para promulgar leyes que permitiesen perpetuar una situación de discriminación por motivos de raza.

5.6. Se afirma que las alegaciones del Estado Parte en favor del mantenimiento de la diferenciación en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería en aras de la administración pública y de la ciudadanía en general no es un objetivo racional, puesto que este interés no se vería menoscabado si las personas que contraen matrimonio tienen la posibilidad de elegir uno de sus apellidos como apellido familiar.

5.7. Los autores sostienen que el procedimiento establecido para la adopción por un varón que así lo desee del apellido de su esposa no es tan simple como afirma el Estado Parte y, a tal fin, se remiten al procedimiento descrito anteriormente (párr. 3.1).

5.8. Los autores se remiten asimismo, al fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa Stjerna c. Finlandia , en el que el Tribunal afirma que, a los efectos del artículo 14 [del Convenio Europeo de Derechos Humanos], una diferencia de trato es discriminatoria cuando no tiene objetivo ni una justificación razonable, esto es, cuando no persigue un objetivo legítimo, y afirman que no existe una justificación razonable que motive la diferenciación impugnada. Sostienen que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería perpetúa la inveterada tradición de relegar a la mujer a una condición de sumisión en el matrimonio.

5.9. En relación con las alegaciones del Estado Parte acerca de la Observación general Nº 19 sobre el artículo 23 del Pacto, se señala que cabe interpretar que este artículo incluye no solamente la elección de un apellido familiar, sino también el método en que se materializa esa elección. En este sentido, los autores señalan que el Ministro del Interior puede o no aceptar la solicitud del marido de cambiar su apellido, por ejemplo, cuando los costos derivados de su anuncio o las tasas preceptivas relacionadas con su tramitación estén fuera del alcance del solicitante.

Cuestiones Materiales y Procesales de Previo Pronunciamiento

6.1. Antes de examinar una denuncia contenida en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento, debe decidir si es admisible con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto.

6.2. En relación con todas las presuntas violaciones del Pacto a que hace referencia el Sr. Müller, el Comité observa que las cuestiones han sido plenamente planteadas con arreglo a los procedimientos internos, y el Estado Parte ha confirmado que el Sr. Müller ha agotado todos los recursos de la legislación interna. Por ello, no hay nada que impida declarar admisible la comunicación presentada por el Sr. Müller con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.3. En relación con la denuncia de la Sra. Engelhard, el Estado Parte pone en duda que se hayan agotado todos los recursos internos. Aunque el Comité considera que la Sra. Engelhard podía haber tramitado su denuncia a través de los tribunales

de Namibia, junto con su marido o por separado, en este último caso, al haber sido muy similar a la del Sr. Müller, habría sido rechazada, visto que la denuncia del Sr. Müller ya había sido desestimada por la instancia judicial superior de Namibia. El Comité sentó jurisprudencia (véase la causa Barzhig c. Francia) al establecer que el autor no está obligado a interponer recursos que manifiestamente resulten ineficaces y llega, por consiguiente, a la conclusión de que las pretensiones de la Sra. Engelhard no son inadmisibles con arreglo al párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo. Aunque el Estado Parte se haya abstenido de comentar el fondo de las pretensiones de la Sra. Engelhard, el Comité opina que no hay nada que le impida examinar el fondo de la causa también en lo que se refiere a sus pretensiones, puesto que se trata de cuestiones jurídicas completamente idénticas que afectan a ambos autores.

6.4. El Comité también se ha cerciorado de que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales.

6.5. Por ello, el Comité decide que la comunicación es admisible en la medida en que plantea cuestiones relacionadas con el artículo 26, el párrafo 4 del artículo 23 y el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto.

6.6. El Comité ha examinado el fondo de las pretensiones de los autores a la vista de toda la información que las partes le han hecho llegar, con arreglo a lo dispuesto por el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.7. En lo que se refiere a la denuncia del autor en relación con el artículo 26 del Pacto, el Comité toma nota del hecho, que no discuten las partes en la causa, de que el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería establece una diferencia entre personas por motivos de sexo en relación con el derecho del hombre o la mujer de adoptar el apellido del cónyuge al contraer matrimonio. El Comité se atiene fielmente a su jurisprudencia por la que el derecho a la igualdad ante la ley y a la igualdad de protección de la ley sin discriminación alguna no hace discriminatorias todas las diferencias de trato. Una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no equivale a una discriminación prohibida en el sentido del artículo 26. Sin embargo, todo trato distinto que se base en los motivos enumerados en la segunda frase del artículo 26 del Pacto impone al Estado Parte la carga onerosa de explicar el motivo de la diferenciación. El Comité, por consiguiente, tiene que considerar si los motivos que fundamentan la diferenciación por motivos de género, enunciada en el párrafo 1 del artículo 9, disipan toda duda de que esa disposición sea discriminatoria.

6.8. El Comité observa que el Estado Parte afirma que el propósito del párrafo 1 del artículo 9 de la Ley de extranjería es cumplir objetivos sociales y jurídicos legítimos, en particular crear condiciones de seguridad jurídica. Además, el Comité toma nota de la afirmación del Estado Parte de que la distinción que se establece en el artículo 9 de dicha ley se basa en la inveterada tradición de que las mujeres de Namibia adopten el apellido de su marido, mientras que hasta la fecha nunca un marido ha manifestado el deseo de adoptar el apellido de su esposa; por consiguiente, la ley, tratándose de una situación normal, simplemente refleja una situación generalmente aceptada por la sociedad de Namibia. El deseo poco corriente de un matrimonio que quiere asumir como apellido familiar el de la esposa podría ser atendido fácilmente si se solicita un cambio de apellido de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley de extranjería. Sin embargo, el Comité no acierta a comprender por qué el criterio del sexo adoptado en el párrafo 1 del artículo 9 de dicha ley está destinado a proporcionar seguridad jurídica, toda vez que la elección del apellido de la mujer puede tramitarse tan fácilmente como en el caso del apellido del marido. Dada la importancia del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, por lo general tampoco se puede invocar el argumento de una inveterada tradición para justificar un trato diferente entre hombre y mujer que es contrario al Pacto. No puede considerarse razonable supeditar la posibilidad de elegir el apellido de la mujer como apellido familiar a un procedimiento más riguroso y menos ágil que su alternativa (la elección del apellido del marido); sea como fuere, el motivo de la distinción no es lo suficientemente importante como para primar sobre el criterio del género que, por lo general, está excluido. En consecuencia, el Comité considera que los autores han sido víctimas de discriminación y de la violación del artículo 26 del Pacto.

6.9. A la luz de la conclusión del Comité de que ha habido una violación del artículo 26 del Pacto, el Comité considera innecesario pronunciarse sobre una posible violación de los artículos 17 y 23 del Pacto.

7. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que los hechos que tiene ante sí revelan una violación del artículo 26 del Pacto.

8. De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte está obligado a facilitar a los autores un recurso efectivo, evitando establecer cualquier tipo de discriminación en la elección de su apellido común. Además, el Estado Parte deberá abstenerse de ejecutar la resolución sobre

las costas judiciales dictadas por el Tribunal Supremo o, de haberlo hecho ya, a devolver el correspondiente importe.

9. Teniendo presente que, al adherirse al Protocolo Facultativo, el Estado Parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no una violación del Pacto y que, de conformidad con su artículo 2, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a suministrar un recurso objetivo y ejecutorio en el caso de que se haya cometido una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, dentro de un plazo de 90 días, información sobre las medidas que se hayan adoptado para dar cumplimiento al dictamen del Comité. Se pide asimismo, al Estado Parte que dé amplia difusión al dictamen del Comité.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
80º período de sesiones
CCPR/C/80/D/976/2001
15 de junio 2004

Cecilia Derksen v. Países Bajos
Comunicado Nº 976/2001

Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Presentada por: Cecilia Derksen, en su nombre y en nombre de su hija Kaya Marcelle Bakker (representada por el abogado AW. M. Willems)
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: Países Bajos
Fecha de la comunicación: 11 de agosto de 2000 (presentación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 1º de abril de 2004,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 976/2001, presentada en nombre de Cecilia Derksen y su hija Kaya Marcelle Bakker con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. La autora de la comunicación es Cecilia Derksen, ciudadana neerlandesa. Presenta la comunicación en su nombre y en nombre de su hija Kaya Marcelle Bakker, nacida el 21 de abril de 1995, por lo que tenía 5 años en el momento de la presentación inicial. Afirma que ambas son víctima de la violación por los Países Bajos del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La autora está representada por un abogado.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1. La autora vivió con su pareja, Marcel Bakker, desde agosto de 1991 hasta el 22 de febrero de 1995. Se afirma que el Sr. Bakker los mantenía mientras que ella hacía los quehaceres domésticos y trabajaba a tiempo parcial. Habían firmado un contrato para vivir juntos y cuando la Sra. Derksen quedó embarazada él reconoció a la niña. La autora afirma que querían contraer matrimonio. El 22 de febrero de 1995, el Sr. Bakker murió en un accidente.

2.2. El 6 de julio de 1995, la autora solicitó prestaciones con arreglo a la Ley general de viudos y huérfanos (AWW, Algemene Weduwen en Wezen Wet). El 1º de agosto de 1995, se rechazó su solicitud porque, como no se casó con el Sr. Bakker, no podía ser su viuda en virtud de la AWW. Según esta ley, las prestaciones para los huérfanos de uno de los padres estaban incluidas en las de viudez.

2.3. El 1º de julio de 1996, la Ley de familiares a cargo supérstites (ANW, Algemene Nabestaanden Wet) sustituyó a la AWW. En virtud de la ANW, las parejas no casadas también tienen derecho a prestaciones. El 26 de noviembre de 1996, la Sra. Derksen solicitó una prestación con arreglo a la ANW. El 9 de diciembre de 1996, la Caja de Seguro Social (Sociale Verzekeringsbank) rechazó su solicitud alegando que "(...) sólo quienes tenían derecho a una prestación en virtud de la AWW al 30 de junio de 1996 y quien hubiese enviudado a partir del 1º de julio de 1996 tienen derecho a prestaciones con arreglo a la ANW".

2.4. El 6 de febrero de 1997, el Consejo de Administración de la Caja de Seguro Social rechazó la solicitud de la Sra. Derksen de que se revisara la decisión. El 28 de noviembre de 1997, el Tribunal del Distrito de Zutphen (Arrondissementsrechtbank Zutphen) desestimó su nuevo recurso. El 10 de marzo de 1999, la Junta Central de Apelaciones (*Centrale Raad van Beroep*) declaró que el recurso carecía de fundamento. Con esto, se considera que quedaron agotados todos los recursos de la jurisdicción interna.

La Denuncia

3.1. Según la autora, la distinción entre los huérfanos de un solo progenitor cuyos padres estaban casados y aquellos cuyos padres no lo estaban viola el artículo 26 del Pacto. Se afirma que la distinción entre hijos de padres casados e hijos de padres

que no lo estaban no puede justificarse objetiva y razonablemente. Con respecto a la decisión del Comité de Derechos Humanos en Danning c. los Países Bajos, se alega que sus consideraciones no se aplican al presente caso, ya que la decisión de no contraer matrimonio no influye en los Derechos y Deberes Propios de la Relación Padre-Hijo.

3.2. La autora también señala que según la ANW los huérfanos de un solo padre que falleciera a partir del 1º de julio de 1996 tienen derecho a prestaciones, tanto si sus padres estaban casados como si no lo estaban, y así se elimina la desigualdad de trato denunciada. Según la autora, resulta inaceptable mantener el trato desigual para los huérfanos de un solo padre fallecido antes del 1º de julio de 1996.

3.3. Además, la autora alega que también ella es víctima de discriminación. Acepta, en base a la decisión del Comité en Danning c. los Países Bajos, que no se le concediera una prestación con arreglo a la AWW, ya que las prestaciones previstas en esa ley se limitaban a las parejas casadas. Ahora que la ley ha cambiado y dispone prestaciones para las parejas no casadas, sin embargo, no puede aceptar que todavía se le deniegue, únicamente porque su pareja falleció antes del 1º de julio de 1996. La autora alega que una vez que se ha decidido tratar por igual a las parejas casadas y no casadas, esto debería aplicarse a todos sin tener en cuenta la fecha de fallecimiento de la pareja y que no hacerlo viola el artículo 26 del Pacto.

Observaciones del Estado Parte

4.1. En su exposición del 23 de noviembre de 2001, el Estado Parte acepta los hechos descritos por la autora. Añade que la Junta Central de Apelaciones, al rechazar el recurso de ésta, consideró que el propósito de las disposiciones que prohíben la discriminación, como el artículo 26 del Pacto, no es proteger de la desventajosa situación debida a las limitaciones de tiempo que conlleva modificar la legislación. En opinión de la Junta, cuando se establecen nuevos derechos, no existe ninguna obligación de darles cumplimiento en casos anteriores a la enmienda.

4.2. El Estado Parte explica que cuando la ANW sustituyó a la AWW, el régimen transitorio estaba basado en el respeto de los derechos preexistentes, en el sentido de que se respetaban los derechos establecidos en virtud de la AWW y no se podía reclamar ningún nuevo derecho en razón a defunciones anteriores a la entrada en vigor de la ANW.

4.3. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado Parte señala que la autora no ha recurrido de la decisión de 1º de agosto de 1995 en que se rechazó su solicitud basada en la AWW. El Estado Parte argumenta que en la medida en que la comunicación se refiere a las distinciones hechas en la AWW, debería declararse inadmisible.

4.4. En cuanto al fondo de la cuestión, el Estado Parte se remite a la jurisprudencia anterior del Comité en casos relativos a la seguridad social y trata de inferir de esas decisiones que corresponde al Estado determinar lo que desea regular por ley y en qué condiciones se otorga un derecho, siempre que la legislación aprobada no tenga naturaleza discriminatoria. A partir de decisiones anteriores en que el Comité ha revisado la legislación neerlandesa de seguridad social, el Estado Parte concluye que la distinción entre parejas casadas o no se basa en motivos razonables y objetivos. El Estado Parte recuerda que el Comité ha basado su dictamen en que las personas son libres de elegir si contraen o no matrimonio y de aceptar las responsabilidades y derechos que ello conlleva.

4.5. El Estado Parte rechaza la opinión de la autora de que la nueva legislación debería aplicarse también a casos antiguos. Señala que la ANW se dictó para reflejar los cambios de una sociedad en la que se ha tornado habitual que las parejas vivan juntas sin estar casadas. En opinión del Estado Parte, corresponde a los órganos legislativos nacionales determinar la necesidad de un régimen transitorio. El Estado Parte pone de relieve que quienes ahora tienen derecho a prestaciones en virtud de la ANW son personas con derechos establecidos. Esto los distingue de las personas que como la autora no los tienen. Antes del 1º de julio de 1996, el matrimonio era un factor pertinente para obtener prestaciones con arreglo a la legislación sobre familiares a cargo supérstites, y las personas eran libres de contraer matrimonio y así salvaguardar su derecho a las prestaciones, o no hacerlo y de ese modo no tener ese derecho. El hecho de que posteriormente la ANW haya abolido la diferencia de trato entre personas casadas y no casadas que viven juntas no altera esa circunstancia previa. El Estado Parte concluye que el régimen transitorio no discrimina en nada a la autora.

4.6. En la medida en que la comunicación se refiere a la hija de la Sra. Derksen, el Estado Parte afirma que sus observaciones anteriores también se aplican *mutatis mutandis* a la denuncia de trato desigual para los huérfanos de padre o madre. El Estado Parte explica a este respecto que, como también ocurría con la antigua ley, no es la propia huérfana la que tiene derecho a la prestación, sino su progenitor supérstite. Como

ni la antigua ni la nueva legislación otorga derechos a los huérfanos de un padre, el Estado Parte opina que no existe ninguna discriminación en el sentido del artículo 26 del Pacto.

4.7. En cuanto a la denuncia de que la AWW hacía una distinción prohibida entre los hijos nacidos fuera o dentro del matrimonio, el Estado Parte argumenta en primer lugar que la autora no ha agotado los recursos internos a este respecto. También alega que la denuncia no tiene fundamento porque la condición del hijo no era pertinente para determinar, con arreglo a la AWW, si un cónyuge supérstite tenía derecho a una prestación, como sí lo era la condición del cónyuge para determinar si se concedían prestaciones al huérfano de uno de los padres.

Comentarios de la Autora

5.1. En una carta del 25 de enero de 2002, la autora señala que lo principal es si casos iguales pueden tratarse de modo distinto debido al factor tiempo, es decir, si la igualdad de trato de las personas que hayan cohabitado casadas o no casadas puede limitarse a los casos en que uno falleció después del 1º de julio de 1996. La autora observa que el sistema de seguros instituido por la ANW es un sistema colectivo nacional para todos los contribuyentes. Hace referencia al historial de otros sistemas (como las pensiones de vejez, las prestaciones por hijo) y afirma que se aplicaban a todos los residentes con derecho a ello y no sólo a los que pasaron a tener derecho tras la fecha de promulgación. Asimismo, la autora argumenta que los sistemas de seguridad social no pueden compararse con los planes de seguros comerciales y que las consideraciones de lucro restarían carácter especial a los sistemas de seguridad social.

5.2. En lo que respecta a las disposiciones transitorias de la ANW, ella señala que en un principio la ley se promulgó para disponer la igualdad entre el hombre y la mujer, y que la igualdad entre parejas casadas y no casadas se añadió después, tras discutirlo en el Parlamento. La razón del sistema transitorio era que la nueva ley disponía requisitos más estrictos que la anterior, pero por motivos de seguridad jurídica todos los que tenían derecho en virtud de la antigua ley también lo tendrían con arreglo a la nueva mientras que los requisitos más estrictos comenzarían a aplicarse en adelante. Según la autora, nunca se planteó si los familiares a cargo supérstites de personas no casadas que hubieran fallecido antes del 1º de julio de 1996 podían obtener prestaciones y por tanto no se adoptó ninguna decisión deliberada a ese respecto. También argumenta que estaba previsto que la ANW redujera costos al

modificar el cálculo de las prestaciones y por su terminación más temprana, como lo confirman las estadísticas de los años 1999, 2000 y 2001 que muestran que hay menos personas con derecho a prestaciones en virtud de la ANW que la antigua AWW. A su juicio, así se podría financiar con facilidad la inclusión de los casos "antiguos" de personas a cargo no casadas. Es más, recuerda que como todos los contribuyentes residentes ella y su pareja pagaban primas con arreglo a la AWW.

5.3. La autora mantiene que las disposiciones transitorias son discriminatorias y señala que si su pareja hubiese fallecido 17 meses después, ella y su hija habrían tenido derecho a una prestación. Ambas están en la misma situación que las personas a cargo cuya pareja o progenitor falleció después del 1º de julio de 1996. El trato desigual de personas que se encuentran en una misma situación es una clara violación del artículo 26 del Pacto.

5.4. En cuanto a su hija, señala que se le está tratando de modo distinto que a los niños cuyos padres estaban casados o aquellos cuyo padre murió después del 1º de julio de 1996. A su juicio, esto constituye una discriminación prohibida ya que el niño no influye en la decisión de sus padres de casarse o no. Remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, argumenta que no se permite la diferencia de trato entre los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio.

5.5. La autora recuerda que la diferencia de trato que no se basa en motivos objetivos y razonables ni tiene un fin legítimo constituye discriminación. También recuerda que en marzo de 1991 el Gobierno ya había propuesto una legislación que abolía la distinción entre las personas a cargo casadas o no, pero que esa propuesta fue retirada. Alega que ni ella ni su hija deben pagar la lentitud con que se han promulgado estas modificaciones. Sostiene que la cohabitación sin matrimonio ha sido aceptada en los Países Bajos muchos años antes de la enmienda de la ley. La autora llega a la conclusión de que tanto ella como su hija han sido tratadas de modo diferente sin motivos objetivos y razonables ni fin legítimo.

Observaciones Complementarias del Estado Parte

6.1. En una carta del 7 de mayo de 2002, el Estado Parte afirma que no comparte la opinión de la autora de que el artículo 26 del Pacto estipula que las nuevas disposiciones legislativas se apliquen a los casos preexistentes. Se remite a sus observaciones anteriores y concluye que el régimen transitorio no constituye discriminación alguna.

6.2. El Estado Parte se remite a la decisión del Comité en el caso Hoofdman c. los Países Bajos en que, a juicio del Comité, la distinción entre parejas casadas o no con arreglo a la AWW no constituía discriminación. Sostiene que en el momento en que la autora decidió cohabitar sin casarse se aplicaban distintos regímenes jurídicos a las parejas casadas y a las no casadas y que la decisión de no contraer matrimonio tenía consecuencias jurídicas que ella conocía.

6.3. El Estado Parte también argumenta que el régimen transitorio no puede considerase discriminatorio en sí mismo, pues hace una distinción entre dos grupos diferentes: los familiares a cargo supérstites que tenían derecho a una prestación en virtud de la AWW y los que no lo tenían. La distinción se debía a razones de seguridad jurídica a fin de garantizar los derechos adquiridos en virtud de la legislación anterior.

6.4. Además, el Estado Parte alega que la ANW, al tratarse de un sistema nacional de seguros al que contribuyen todos los residentes, obliga al Gobierno a mantener los costos colectivos más bajos que sea posible. En lo que respecta a la referencia de la autora a la introducción de otros sistemas de seguridad social, el Estado Parte señala que debe distinguirse entre la introducción de un sistema de este tipo y la modificación de un sistema en vigor.

6.5. En cuanto a la condición de los huérfanos de un padre nacidos fuera del matrimonio, el Estado Parte reitera que no es pertinente para tener derecho a prestaciones, con arreglo ni al antiguo sistema ni al nuevo. El progenitor supérstite que cuida del niño es el que tiene derecho a prestaciones. Por lo tanto, la condición de los padres era y sigue siendo el factor determinante. Siempre que la distinción entre padres que cohabitan casados o no esté justificada como lo estaba según el dictamen del Comité en Hoofdman c. los Países Bajos, no puede decirse que la ANW perpetúa el trato discriminatorio.

Deliberaciones del Comité

7.1. Antes de examinar las denuncias que figuran en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 87 de su reglamento, si la comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

7.2. El Comité ha tomado conocimiento de las objeciones del Estado Parte a la admisibilidad de la comunicación basadas en que la autora no ha agotado los recursos

internos disponibles con respecto a la denegación de una prestación con arreglo a la AWW. El Comité considera que en la medida en que la comunicación se refiere a supuestas violaciones resultantes de la decisión de no concederle una prestación en virtud de la AWW, es inadmisible según lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.3. El Comité ha comprobado que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional a los efectos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

8. Por consiguiente, decide que la comunicación es admisible en lo relativo a la denegación de una prestación con arreglo a la ANW y debe examinarse en cuanto al fondo.

Examen de la Cuestión en Cuanto al Fondo

9.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

9.2. Lo primero que se plantea al Comité es si la autora de la comunicación es víctima de una violación del artículo 26 del Pacto debido a que la nueva legislación, que contempla las mismas prestaciones para las personas a cargo casadas o no cuya pareja ha fallecido, no se aplica a los casos en que el miembro de una pareja no casada falleció antes de la entrada en vigor de la nueva ley. El Comité recuerda su jurisprudencia sobre anteriores denuncias de discriminación contra los Países Bajos en virtud de la legislación en materia de seguridad social. Reitera que no todas las distinciones constituyen una discriminación prohibida por el Pacto, siempre y cuando se basen en criterios razonables y objetivos. El Comité recuerda que ya ha dictaminado que la diferenciación entre parejas casadas o no no constituye violación del artículo 26 del Pacto, ya que ambas están sujetas a regímenes jurídicos distintos y la decisión de asumir determinada condición jurídica casándose incumbe por entero a las personas que están cohabitando. Al promulgar la nueva legislación, el Estado Parte ha establecido la igualdad de trato entre personas que cohabitan casadas o no en lo que respecta a las prestaciones de los familiares a cargo supérstites. Habida cuenta que la práctica anterior de hacer una distinción entre parejas casadas o no no constituía una discriminación prohibida, el Comité opina que el Estado Parte no tenía la obligación de hacer que la modificación tuviese carácter retroactivo. El

Comité considera que la aplicación de la legislación únicamente a los casos nuevos no constituye violación del artículo 26 del Pacto.

9.3. La otra cosa que se le plantea es si la denegación de prestaciones a la hija de la autora constituye una discriminación prohibida por el artículo 26 del Pacto. El Estado Parte ha explicado que no es la condición del hijo la que determina la concesión de prestaciones, sino la del progenitor supérstite, y que las prestaciones no se conceden a aquél, sino a éste. No obstante, la autora ha argumentado que, incluso si la distinción entre parejas casadas o no no constituye discriminación debido a que se aplican distintos regímenes de ley que la decisión de casarse compete por entero a la pareja, la decisión de no contraer matrimonio no puede afectar a las obligaciones de los padres para con el hijo y que éste no influye en la decisión de los padres. El Comité recuerda que en el artículo 26 se prohíbe la discriminación directa e indirecta, y que la indirecta se refiere a una regla o medida que aparentemente puede ser neutra sin intención discriminatoria, pero que, con todo, da lugar a discriminación por su efecto adverso exclusivo o desmedido para una categoría de personas. Ahora, una distinción sólo constituye una discriminación prohibida en el artículo 26 del Pacto si no se debe a criterios objetivos y razonables. En las circunstancias del presente caso, el Comité observa que en virtud de la AWW las prestaciones de los hijos dependían de la condición de los padres, de manera tal que si los padres no estaban casados los hijos no tenían derecho a prestaciones. No obstante, con arreglo a la ANW se deniegan a los hijos de personas que no estaban casadas antes del 1º de julio de 1996 mientras que se conceden a aquéllos en la misma situación nacidos después de esta fecha. El Comité estima que no es razonable hacer una distinción entre hijos nacidos, por un lado, de un matrimonio o después del 1º de julio de 1996 fuera del matrimonio y, por otro, fuera del matrimonio antes del 1º de julio de 1996. Al llegar a esta conclusión, el Comité hace hincapié en que las autoridades conocían muy bien el efecto discriminatorio de la AWW cuando decidieron aprobar la nueva ley para corregir la situación y que fácilmente hubieran podido atajar la discriminación de los hijos nacidos fuera del matrimonio antes del 1º de julio de 1996 al permitir aplicarla a ellos también. Se hubiera podido atajar, con o sin efecto retroactivo, la discriminación que se hacía de los hijos que no influyeron en absoluto en la decisión de sus padres de casarse o no. Ahora bien, como la comunicación fue declarada admisible únicamente a partir del 1º de julio de 1996, el Comité no se refiere más que al hecho de que el Estado Parte no ha puesto término a la discriminación a partir de entonces que, a juicio del Comité, constituye violación del artículo 26 en el caso de Kaya Marcelle Bakker, a quien se negaron prestaciones por conducto de su madre en calidad de huérfana de padre, en virtud de la ANW.

10. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, considera que los hechos expuestos relativos a Kaya Marcelle Bakker ponen de manifiesto una violación del artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. De conformidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar a Kaya Marcelle Bakker las prestaciones de huérfanos de uno de los padres o una reparación equivalente. El Estado Parte también tiene la obligación de impedir violaciones análogas.

12. Teniendo en cuenta que, al pasar a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado Parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si se ha producido una violación del Pacto y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. También se pide al Estado Parte que publique el dictamen del Comité.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: el Sr. Nisuke Ando, el Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, la Sra. Christine Chanet, el Sr. Franco Depasquale, el Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, el Sr. Walter Kälin, el Sr. Ahmed Tawfik Khalil, el Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, el Sr. Martin Scheinin, el Sr. Ivan Shearer, el Sr. Hipólito Solari Yrigoyen, la Sra. Ruth Wedgwood, el Sr. Roman Wieruszewski y el Sr. Maxwell Yalden.

Se adjunta al presente documento el texto de dos votos particulares del Sr. Nisuke Ando y de Sir Nigel Rodley.

Apéndice

Voto particular del Sr. Nisuke Ando, miembro del Comité.

Desafortunadamente, me es imposible aceptar la conclusión del Comité de que la ANW viola el artículo 26 del Pacto al denegar a las parejas no casadas antes del 1º de julio de 1996 prestaciones para huérfanos de uno de ellos solamente mientras que las concede a los hijos de parejas no casadas con posterioridad a esa fecha.

Los hechos en el presente caso, a mi manera de ver, son los siguientes: el 1º de julio de 1996, la Ley de familiares a cargo supérstites (ANW) substituyó a la Ley general de viudos y huérfanos (AWW). En virtud de la nueva ley, las parejas no casadas tienen derecho a una prestación a la que sólo tenían derecho los matrimonios con arreglo a la ley precedente. La autora solicitó la prestación con arreglo a la ANW, pero le fue denegada puesto que su pareja murió el 22 de febrero de 1995, 17 meses antes de la promulgación de la nueva ley, y en vista de que la ley no tiene carácter retroactivo, ella no tiene derecho a reclamar la prestación. La autora afirma que, una vez que se ha decidido tratar por igual a los matrimonios y a las parejas no casadas, se debería hacer lo mismo con todos, independientemente de la fecha de defunción de su pareja y que el no hacerlo viola el artículo 26 en el caso no sólo de ella, sino también de su hija (3.3, 5.3 y 5.4).

Es de lamentar que la nueva ley la afecte a ella y a su hija desfavorablemente en este caso. Con todo, al interpretar y aplicar el artículo 26, el Comité de Derechos Humanos ha de tener presente los tres factores siguientes: Primeramente, la historia de la codificación de la Declaración Universal de Derechos Humanos deja sentado que sólo son exigibles los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo se adjunta al Pacto, mientras que los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no son exigibles. Segundamente, si bien es cierto que el principio de no discriminación consagrado en el artículo 26 del primero tal vez se aplique a toda materia reglamentada y amparada por las autoridades públicas, el otro Pacto obliga a los Estados Partes en él a poner en efecto los derechos que contiene sólo progresivamente. En tercer lugar, el derecho a la seguridad social, aquel de que trata el presente caso, está previsto no en el primer Pacto sino en el segundo y éste no tiene una disposición sobre el ejercicio de los derechos que dispone sin discriminaciones.

Por consiguiente, el Comité de Derechos Humanos ha de ser especialmente cuidadoso al dar cumplimiento al artículo 26 del Pacto en casos de derechos económicos y sociales que los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales han de llevar a efecto sin discriminaciones, pero poco a poco con los medios a su disposición. A mi parecer, el Estado Parte en el presente caso quiere tratar a las parejas casadas o no por igual, pero progresivamente, no dando así carácter retroactivo a la aplicación de la ANW. Decirle al Estado Parte que está violando el artículo 26 a menos que trate a todos los matrimonios y a las parejas no casadas en pie de estricta igualdad de inmediato parece como si se le dijera que no comenzara a echar agua en una taza vacía si no puede llenarla toda ¡de una vez!

[Firmado]: Nisuke Ando

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Voto particular (disidente) de Sir Nigel Rodley, miembro del Comité.

No estimo que el dictamen del Comité de que se ha cometido violación en el caso de Kaya Marcelle Bakker, hija de la autora (párr. 9.3), resista un análisis. Para ajustarse a la interpretación del Pacto hecha por el Comité, el Estado Parte habría tenido que hacer retroactiva la ANW. Efectivamente, es la falta misma de retroactividad lo que, según el Comité, constituye violación. Como la finalidad de la mayor parte de las leyes es modificar los derechos de las personas respecto de cómo se ejercían antes de aprobarlas, la lógica del Comité daría a entender que todas las leyes que disponen nuevas prestaciones deben tener carácter retroactivo a fin de evitar que discriminen a aquellos cuyos derechos se determinen con arreglo a la legislación previa.

Además, creo que el Comité está estirando demasiado la noción de víctima en el presente caso. En virtud ya de la AWW ya de la ANW, nadie que haya nacido fuera de un matrimonio tenía ni tiene ningún derecho independiente a prestaciones.

La madre, en este caso la autora, estaba y está en libertad de utilizar la prestación sin que obligatoriamente contribuya al bienestar de la hija. Se está forzando de modo intolerable a la ya floja doctrina de la discriminación indirecta que el Comité aplica aquí, al exigir que sustente la argumentación del Comité. Después de todo, la declarada discriminación indirecta entre hijos de madres que los tuvieron antes o después de la ANW no comienza siquiera a tener punto de comparación con la discriminación directa entre niños nacidos dentro o fuera del matrimonio. Aun

así, el Comité no dictamina que dicha discriminación es incompatible con el Pacto, simplemente decidiendo que la comunicación es admisible únicamente con respecto a la aplicabilidad de la ANW (párr. 7.2). (En este sentido, también señalo que, como la decisión del Comité sobre el fondo de la cuestión se refiere a una distinción entre la ANW y la AWW, entonces la lógica pide que la decisión de inadmisibilidad se aplique a los dos textos legislativos; después de todo, una reparación satisfactoria en el caso de la AWW habría resuelto la aparente discordancia al dar cumplimiento a la ANW.)

En consecuencia, aunque lamento que el Estado Parte no haya podido arreglárselas para mostrarse más generoso al aprobar la ANW a fin de beneficiar a todas las familias en la situación de la Sra. Bakker y su hija, no puedo dictaminar ninguna violación del Pacto.

[Firmado]: Sir Nigel Rodley

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
85º período de sesiones
CCPR/C/85/D/1153/2003
17 de noviembre 2005

Karen Noelia Llantoy Huamán v. Perú
Comunicado Nº 1153/2003

Presentada por: Karen Noelia Llantoy Huamán (representada por las organizaciones DEMUS, CLADEM y "Center for Reproductive Law and Policy"
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: Perú
Fecha de la comunicación: 13 de noviembre de 2002 (comunicación inicial)
Referencias: Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 91 del reglamento, trasmitida al Estado Parte el 8 de enero de 2003 (no se publicó como documento)
Fecha de aprobación del dictamen: 24 de octubr de 2005

Reunido el 24 de octubre de 2005,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 1153/2003, presentada en nombre de Karen Noelia Llanytoy Huamán con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

1. La autora de la comunicación es Karen Noelia Llantoy Huamán, nacida en 1984, quien alega ser víctima de una violación por parte de Perú, de los artículos 2, 3, 6, 7, 17, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Está representada por las organizaciones DEMUS, CLADEM y "Center for Reproductive Law and Policy". El Protocolo Facultativo entró en vigor para Perú el 3 de octubre de 1980.

Antecedentes de Hecho

2.1 La autora quedó embarazada en marzo de 2001, cuando tenía 17 años de edad. El 27 de junio de 2001 se le realizó una ecografía en el Hospital Nacional Arzobispo Loayza de Lima, dependiente del Ministerio de Salud. Del examen se estableció que se trataba de un feto anencefálico.

2.2 El 3 de julio de 2001, el Doctor Ygor Pérez Solf, médico gineco-obstetra del Hospital Nacional Arzobispo Loayza de Lima, informó a la autora sobre la anomalía que sufría el feto y los riesgos contra su vida en caso de continuar con el embarazo. El doctor Pérez le señaló que tenía dos opciones: continuar o interrumpir la gestación; recomendándole la interrupción mediante un legrado uterino. La autora decidió interrumpir el embarazo, por lo cual se le practicaron los estudios clínicos necesarios, los cuales confirmaron el padecimiento del feto.

2.3 El 19 de julio de 2001, cuando la autora se presentó en el hospital en compañía de su madre para ser internada para la intervención, el Doctor Pérez le informó que debía solicitarse la autorización por escrito al Director del hospital. Siendo la autora menor de edad, su madre, la Señora Elena Huamán Lara, presentó dicha solicitud. El 24 de julio de 2001, el Doctor Maximiliano Cárdenas Díaz, Director del Hospital, respondió por escrito, que no era posible realizar la interrupción de la gestación, por cuanto hacerlo sería contravenir a las normas legales, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del Código Penal, el aborto era reprimido con "pena privativa de libertad no mayor de tres meses (2) cuando es probable que el ser en formación conlleve al nacimiento graves taras físicas o psíquicas » y que, conforme al artículo 119 del mismo Código, "solo el aborto terapéutico está permitido cuando la suspensión del embarazo es el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar en su salud un mal grave permanente".

2.4 El 16 de agosto de 2001, la Señora Amanda Gayoso, Asistente Social adscrita al Colegio de Asistentes Sociales del Perú, realizó una evaluación del caso y concluyó que se recomendaba la intervención médica para interrumpir el embarazo "ya que de continuar solo se prolongaría la angustia e inestabilidad emocional de Karen y su familia". Sin embargo, la intervención no se realizó debido a la negativa de los funcionarios médicos adscritos al Ministerio de Salud.

2.5 El 20 de agosto de 2001, la Doctora Marta B. Rendón, médico psiquiatra adscrita al Colegio Medico Peruano rindió un informe médico psiquiátrico de la autora, concluyendo que:

> "el presunto principio de la beneficencia para el feto ha dado lugar a maleficencia grave para la madre, pues se le ha sometido innecesariamente a llevar a término un embarazo cuyo desenlace fatal se conocía de antemano y se ha contribuido significativamente a desencadenar un cuadro de depresión con las severas repercusiones que esta enfermedad tiene para el desarrollo de una adolescente y para la futura salud mental de la paciente".

2.6 El 13 de enero de 2002, con una demora de tres semanas respecto a la fecha normalmente prevista para el parto, la autora dio a luz una niña anencefálica, que vivió cuatro días; período durante el cual debió amamantarla. Después de la muerte de su hija, la autora se sumió en un estado de profunda depresión. Así lo diagnosticó la psiquiatra Marta B. Rondón. Asimismo, la autora afirma que padeció de una inflamación vulvar que requirió tratamiento médico.

2.7 La autora presenta al Comité la declaración médica de los Doctores Annibal Faúdes y Luis Tavara, especialistas de la asociación "Center for Reproductive Rights", quienes el 17 de enero de 2003 estudiaron el expediente clínico de la autora y señalaron que la anencefalia es una enfermedad fatal para el feto en todos los casos. La mayoría mueren inmediatamente después del nacimiento. Además pone en peligro la vida de la madre. En su opinión, al haber rechazado interrumpir el embarazo, el personal médico tomó una decisión perjudicial para la autora.

2.8 En cuanto al agotamiento de recursos internos, la autora alega que, se exceptúa este requisito cuando los recursos judiciales disponibles a nivel nacional son ineficaces para el caso que se plantea, y recuerda que el Comité ha establecido en múltiples ocasiones que el autor no esta obligado a agotar un recurso que sería ineficaz. Agrega que en el Perú no existe ningún recurso administrativo que permita interrumpir un embarazo por motivos terapéuticos, y no existe tampoco ningún recurso judicial que opere con la celeridad y eficacia necesarias para que una mujer pueda exigir a las autoridades la garantía de su derecho a un aborto legal dentro del período limitado, en virtud de la circunstancias especiales que se requieren en estos casos. Asimismo, señala que sus limitaciones económicas y las de su familia le impidieron obtener asesoría legal.

2.9 La autora afirma que la denuncia no se encuentra pendiente ante otro procedimiento de arreglo internacional.

La Denuncia

3.1 La autora alega una violación del artículo 2 del Pacto, ya que el Estado parte incumplió su obligación de garantizar el ejercicio de un derecho. El Estado debió haber tomado medidas frente a la resistencia sistemática de la comunidad médica a cumplir con la disposición legal que autoriza el aborto terapéutico y a la interpretación restrictiva que hace de éste. Dicha interpretación restrictiva fue patente en el caso de la autora, al considerar que un embarazo de feto anencefálico no ponía en peligro su vida y su salud. El Estado debió haber tomado medidas que hicieran posible la aplicación de la excepción a la penalización del aborto, con el fin de que, en los casos donde la integridad física y mental de la madre corre peligro, ésta pueda acceder a un aborto seguro.

3.2 La autora alega haber sido objeto de discriminación, en violación del artículo 3 del Pacto por los siguientes motivos:

a) En el acceso a los servicios de salud, ya que no se reconocieron sus diferentes necesidades particulares por razón de su sexo. La autora afirma que la ausencia de medidas estatales para evitar que se vulnerar su derecho a un aborto legal por motivos terapéuticos, solo requerido por las mujeres, sumado a la arbitrariedad del personal de salud, trajo como resultado una práctica discriminatoria que violó sus derechos y que esta vulneración es aún más grave si se tiene en cuenta que se trataba de una menor.

(b) Discriminación en el ejercicio de sus derechos, ya que a pesar de que la autora tenía derecho a un aborto terapéutico, las actitudes y prejuicios sociales no permitieron que esto se llevara a cabo; impidiéndole el disfrute de sus derechos a la vida, salud intimidad y a estar libre de tratos crueles, inhumanos y degradantes en igualdad de condiciones con los hombres.

(c) Discriminación en el acceso a los tribunales; teniendo en cuenta los prejuicios de los funcionarios del sistema de salud y de la rama judicial en relación con las mujeres y la ausencia de una acción legal apropiada para exigir el respeto del derecho a obtener un aborto legal cuando se cumplen las condiciones establecidas por la ley, en el tiempo y las condiciones adecuadas.

3.3 La autora alega una violación al artículo 6 del Pacto. Señala que la experiencia por la que tuvo que pasar le dejó graves secuelas en su salud mental de las que todavía no se ha recuperado. Recuerda que el Comité ha señalado que el derecho a la vida no puede entenderse de manera restrictiva, sino que de hecho requiere que los Estados adopten medidas positivas para su protección, incluyendo las medidas necesarias para evitar que las mujeres recurran a abortos clandestinos que pongan en peligro su salud y su vida especialmente cuando se trata de mujeres pobres. Agrega que el Comité ha considerado la falta de acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva, incluido el aborto, como una violación del derecho de la mujer a la vida, y que esto ha sido reiterado por otros comités como el Comité por la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La autora alega que en el presente caso, la vulneración del derecho a la vida se configuró en el hecho de que el Estado peruano no adoptó las medidas para que la autora obtuviera una interrupción segura de un embarazo por inviabilidad fetal. Afirma que la negativa a prestar el servicio de aborto legal la dejó entre dos opciones igualmente peligrosas para su vida e integridad: optar por buscar servicios de aborto clandestino –y por lo tanto altamente riesgosos–, o continuar con un embrazo peligroso y traumático, que puso en peligro su vida.

3.4 La autora alega una violación al artículo 7 del Pacto. Señala que la obligación que se le impuso de continuar de manera forzada con el embarazo constituye un trato cruel e inhumano, ya que tuvo que soportar el dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que sus horas de vida estaban contadas. Afirma que esta fue una terrible experiencia que sumó mas dolor y angustia a la ya acumulada durante el período en que estuvo obligada a continuar con el embarazo, ya que se le sometió al "funeral prolongado" de su hija, y que después de su muerte, se sumió en un estado de profunda depresión.

3.5 La autora recuerda que el Comité ha señalado que el derecho protegido en el artículo 7 del Pacto no solo hace referencia al dolor físico, sino también al sufrimiento moral, y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores. Recuerda que el mismo Comité, al examinar el reporte del Perú en 1996 opinó que las normas restrictivas sobre el aborto sometían a las mujeres a un trato inhumano, contrariando el artículo 7 del Pacto; y que en 2000, el Comité reiteró al Estado parte que la penalización del aborto era incompatible con los artículos 3, 6 y 7 del Pacto .

3.6 La autora alega una violación del artículo 17, argumentando que este derecho protege a las mujeres de la intrusión en las decisiones que recaen sobre sus cuerpos y sus vidas, y les da la posibilidad de ejercer su derecho a decidir de manera autónoma sobre su vida reproductiva. La autora afirma que el Estado parte interfirió de manera arbitraria en su vida privada, tomando por ella una decisión sobre su vida y salud reproductiva que la sometió a llevar a término un embarazo forzado, violando con ello su derecho a la intimidad. Agrega que la prestación del servicio estaba disponible y si no hubiera sido por la injerencia que los agentes del Estado tuvieron en su decisión, que estaba amparada en la ley, ella habría podido interrumpir el embarazo. Recuerda al Comité, que las niñas y adolescentes tienen una protección especial por su condición de menores, como esta reconocido en el artículo 24 del Pacto y en la Convención de los Derechos del Niño.

3.7 La autora alega una violación del artículo 24, ya que no recibió la atención especial que requería, en su condición de niña adolescente, por parte de las instancias de salud. Ni su bienestar ni su estado de salud fueron un objetivo de las autoridades que se negaron a practicarle el aborto. La autora recuerda que el Comité ha establecido en su Observación General No. 17, sobre el artículo 24, que el Estado debe también tomar medidas de orden económico, social y cultural para garantizar este derecho. Por ejemplo, deberían adoptarse todas las medidas posibles de orden económico y social para disminuir la mortalidad infantil y evitar que se les someta a actos de violencia o a tratos crueles o inhumanos, entre otras posibles violaciones.

3.8 La autora alega una violación del artículo 26, argumentando que el hecho de que las autoridades peruanas hayan considerado que su caso no encuadraba dentro del aborto terapéutico contemplado en el código penal como no penalizado, la dejo en un estado de desprotección incompatible con la garantía de protección ante la ley garantizada por el artículo 26. La garantía de una igual protección frente a la ley requiere otorgar especial protección a ciertas categorías de situaciones que requieren un tratamiento específico. En el presente caso, en razón de una interpretación sumamente restrictiva de la ley penal, las autoridades de salud desprotegieron a la autora ignorando la protección especial que su situación requería.

3.9 La autora alega que la dirección del centro de salud la dejó en estado de indefensión como consecuencia de una interpretación restrictiva del artículo 119 del Código Penal. Agrega que no existe nada en la letra de la ley que indique que la excepción legal del aborto terapéutico debe aplicarse solo en casos de peligro para

la salud física. Las autoridades hospitalarias sí distinguieron y dividieron el concepto de salud, transgrediendo así el principio jurídico que señala donde la ley no distingue, no debemos distinguir. Señala que, la salud es "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de dolencias o enfermedades", que por lo tanto, cuando el Código penal peruano habla de salud, lo hace en sentido amplio e integral protegiendo, tanto la salud física como la mental de la madre.

Omisión del Estado Parte de Cooperar conforme al Artículo 4 del Protocolo Facultativo

4. El 23 de julio de 2003, el 15 de marzo y el 25 de octubre de 2004, se enviaron recordatorios al Estado parte, para que presentara al Comité información sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Comité observa que dicha información no se ha recibido. El Comité lamenta el hecho de que el Estado Parte no haya proporcionado ninguna información en relación con la admisibilidad o el fondo de las alegaciones de la autora. Recuerda que está implícito en el Protocolo Facultativo que los Estados Partes deben poner a disposición del Comité toda la información de que dispongan. Ante la falta de respuesta del Estado Parte, debe darse el peso debido a las alegaciones de la autora, en la medida en que estas hayan quedado debidamente fundamentadas.

Deliberaciones del Comité

Examen Relativo a la Admisibilidad

5.1 De conformidad con el artículo 93 de su reglamento, antes de examinar cualquier denuncia formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si la comunicación es admisible en virtud de Protocolo Facultativo del Pacto.

5.2 El Comité observa que según la autora el mismo asunto no ha sido sometido a ningún otro procedimiento internacional de examen. El Comité también toma nota de sus argumentos en el sentido de que en el Perú no existe ningún recurso administrativo que permita interrumpir un embarazo por motivos terapéuticos, y no existe tampoco ningún recurso judicial que opere con la celeridad y eficacia necesarias para que una mujer pueda exigir a las autoridades la garantía de su derecho a un aborto legal dentro del periodo limitado, en virtud de la circunstancias especiales que se requieren en estos casos. El Comité recuerda su jurisprudencia en el sentido

de que un recurso que no puede prosperar no puede contar y no tiene que agotarse a los fines del Protocolo Facultativo. No se ha recibido ninguna objeción del Estado Parte en este sentido, por lo que debe darse el peso debido a las alegaciones de la autora. Por lo tanto, el Comité considera que se han satisfecho los requisitos de los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

5.3 El Comité considera que las alegaciones de la autora relativas a una presunta violación de los artículos 3 y 26 del Pacto no han sido debidamente fundamentadas, ya que la autora no ha traído a la consideración del Comité elementos de juicio sobre los hechos ocurridos que pudieran establecer algún tipo de discriminación a los que se refieren los artículos citados. Por consiguiente, la parte de la comunicación que se refiere a los artículos 3 y 26 se declara inadmisible con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo.

5.4 El Comité observa que la autora ha alegado una violación del artículo 2, del Pacto. El Comité recuerda su constante jurisprudencia consistente en que el artículo 2 constituye un compromiso general de los Estados, y por su carácter accesorio, no puede ser invocado aisladamente por particulares en virtud del Protocolo Facultativo. Por consiguiente, la denuncia relacionada con el artículo 2 será analizada conjuntamente con las demás alegaciones hechas por la autora.

5.5 En cuanto a las alegaciones relativas a los artículos 6, 7, 17 y 24 del Pacto, el Comité considera que están suficientemente fundamentadas, a efectos de la admisibilidad, y que parecen plantear cuestiones en relación con esas disposiciones. En consecuencia, procede a examinar la comunicación en cuanto al fondo.

Examen Relativo al Fondo

6.1 El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación a la luz de toda la información recibida, según lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

6.2 El Comité observa que la autora acompañó una declaración médica que acredita que debido a su embarazo estuvo sujeta a un riesgo vital. Además, quedó con secuelas psicológicas severas acentuadas por su situación de menor de edad, como lo estableció el dictamen psiquiátrico del 20 de agosto de 2001. El Comité nota que el Estado parte no ha presentado ningún elemento para desacreditar lo anterior. El

Comité observa que las autoridades estaban en conocimiento del riesgo vital que corría la autora, pues un médico gineco-obstetra del mismo hospital le había recomendado la interrupción del embarazo, debiendo realizarse la intervención médica en ese mismo hospital público. La negativa posterior de las autoridades médicas competentes a prestar el servicio pudo haber puesto en peligro la vida de la autora. La autora señala que no contó con un recurso eficaz para oponerse a tal decisión. A falta de cualquier información del Estado parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora.

6.3 La autora alega que, debido a la negativa de las autoridades médicas a efectuar el aborto terapéutico, tuvo que soportar el dolor de ver a su hija con deformidades evidentes y saber que moriría en muy poco tiempo. Esta fue una experiencia que sumó más dolor y angustia a la ya acumulada durante el período en que estuvo obligada a continuar con su embarazo. La autora acompaña un certificado psiquiátrico del 20 de agosto de 2001, que establece el estado de profunda depresión en la que se sumió y las severas repercusiones que esto le trajo, teniendo en cuenta su edad. El Comité observa que esta situación podía preverse, ya que un médico del hospital diagnosticó que el feto padecía de anancefalia, y sin embargo, el director del hospital Estatal se negó a que se interrumpiera el embarazo. La omisión del Estado, al no conceder a la autora el beneficio del aborto terapéutico, fue, en la opinión de Comité, la causa el sufrimiento por el cual ella tuvo que pasar. El Comité ha señalado en su Observación General No.20 que el derecho protegido en el artículo 7 del Pacto no solo hace referencia al dolor físico, sino también al sufrimiento moral y que esta protección es particularmente importante cuando se trata de menores. Ante la falta de información del Estado parte en este sentido, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 7 del Pacto. A la luz de esta decisión, el Comité no considera necesario, en las circunstancias del caso, tomar una decisión relativa al artículo 6 del Pacto.

6.4 La autora afirma que al negarle la posibilidad de una intervención médica para suspender el embarazo, el Estado parte interfirió de manera arbitraria en su vida privada. El Comité nota que un médico del sector público informó a la autora que tenía la posibilidad de continuar con el embarazo o de suspenderlo de acuerdo con la legislación interna que permite que se practiquen abortos en caso de riesgo para la salud de la madre. Ante la falta de información del Estado parte, debe darse el peso debido a la denuncia de la autora en el sentido de que cuando los hechos ocurrieron, las condiciones para un aborto legal, conforme a lo establecido por la ley, estaban

presentes. En las circunstancias del caso, la negativa de actuar conforme a la decisión de la autora, de poner fin a su embarazo, no estuvo justificada y revela una violación del artículo 17 del Pacto.

6.5 La autora alega una violación del artículo 24 del Pacto, ya que no recibió del Estado parte la atención especial que requería en su condición de menor de edad. El Comité observa la vulnerabilidad especial de la autora por ser menor de edad. Nota además que, ante la falta de información del Estado parte, debe darse el peso debido a las denuncias de la autora en el sentido de que no recibió, ni durante ni después de su embarazo, el apoyo médico y psicológico necesario en las circunstancias específicas de su caso. En consecuencia, el Comité considera que los hechos que examina revelan una violación del artículo 24 del Pacto.

6.6 La autora alega haber sido objeto de violación del artículo 2 porque no contó con un recurso adecuado. Ante la falta de información del Estado parte el Comité considera que debe otorgar el peso debido a las alegaciones de la autora en cuanto a la falta de un recurso adecuado y concluye, por consiguiente, que los hechos examinados revelan igualmente una violación del artículo 2 en relación con los artículos 7, 17 y 24 del Pacto.

7. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto, considera que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación de los artículos 2, 7, 17 y 24 del Pacto.

8. De conformidad con el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo que incluya una indemnización. El Estado Parte tiene la obligación de adoptar medidas para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

9. Teniendo presente que, por ser Parte en el Protocolo Facultativo, el Estado Parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado Parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a ofrecer un recurso efectivo y ejecutorio cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado Parte, en un plazo de 90 días, información sobre las medidas que haya adoptado para dar cumplimiento al presente dictamen. Se pide al Estado Parte asimismo, que publique el dictamen del Comité.

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la española la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Apéndice

Voto en disidencia del miembro del Comité Hipolito Solari - Yrigoyen.

Fundo a continuación mis opinión disidente con el voto de la mayoría en el punto que no ha considerado violado el artículo 6º del Pacto en la comunicación en examen:

Examen de la Cuestión en Cuanto al Fondo

El Comité observa que la autora, cuando era menor de edad, y su madre, fueron informadas por el médico ginecólogo-obstetra del Hospital Nacional de Lima al que concurrieron con motivo del embarazo de la primera, que el feto sufría de una anencefalia, que provocaría fatalmente su muerte al nacer. Le señaló entonces a la autora que tenía dos opciones, a saber: 1) Continuar el embarazo lo que pondría en riesgo su propia vida o 2) interrumpir la gestación mediante un aborto terapéutico, recomendándole esta última opción. Ante este concluyente consejo del médico especialista que la puso al tanto de los riesgos que corría su vida de continuar el embarazo, la autora decidió seguir el consejo del profesional y aceptó la segunda opción, motivo por el cuál se le hicieron todos los análisis clínicos necesarios que ratificaron los dichos del médico sobre los riesgos de lo vida de la madre de continuar el embarazo y sobre la muerte inexorable del feto al nacer.

Con los certificados médicos y psicológicos acompañados, la autora ha acreditado todas sus afirmaciones sobre el riesgo vital que corría con la continuidad del embarazo. Pese a dichos riesgos el director del Hospital público no permitió el aborto terapéutico permitido por la ley del Estado Parte, por considerar que no era un aborto de tales características sino que sería un aborto voluntario e infundado reprimido por el Código Penal. No acompañó al respecto ningún dictamen legal que respaldase sus encuadramiento extraprofesional ni que desvirtuara las acreditaciones médicas que señalaban los serios riesgos de la vida de la madre. El Comité puede observar, además, que el Estado Parte no ha presentado ningún elemento de prueba que contradiga los dichos de la autora y las pruebas por ella aportadas. La negativa al aborto terapéutico no solo puso en riesgo la vida de la autora sino que

le produjo serias consecuencias, las que también han sido acreditadas por la autora ante el Comité con certificados válidos.

No solo quitándole la vida a una persona se viola el artículo 6º del Pacto sino también cuando se pone su vida ante serios riesgos, como ha ocurrido en el presente caso. En consecuencia considero que los hechos expuestos revelan una violación del artículo 6 del Pacto.

[Firmado]: Hipólito Solari-Yrigoyen

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
31º período de sesiones
Extracto de A/59/38
Decisión adoptada el 14 de julio de 2004

Sra. B.-J. c. Alemania
Comunicación Nº 1/2003

Decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer por la que se declara inadmisible una comunicación presentada con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Presentada por: Sra. B.-J.
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: Alemania
Fecha de la comunicación: 20 de agosto de 2002 (presentación inicial)

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, creado en virtud del artículo 17 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer,

Reunido el 14 de julio de 2004,

Adopta la siguiente:

Decisión sobre la Admisibilidad.

1. La autora de la comunicación de fecha 20 de agosto de 2002, con información complementaria de fecha 10 de abril de 2003, es la Sra. B.-J., ciudadana alemana de unos 57 años de edad en abril de 2004 que reside actualmente en Nörten-Hardenberg (Alemania).

Afirma ser víctima de violaciones por parte de Alemania del artículo 1, los apartados a) a f) del artículo 2, el artículo 3, los apartados a) y b) del artículo 5, el párrafo 2 del artículo 15 y los apartados c), d), g) y h) del párrafo 1 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La autora asume su propia defensa. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 9 de agosto de 1985 y el 15 de abril de 2002, respectivamente.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1 En 1969 la autora contrajo matrimonio. Aunque había cursado estudios de enfermería, la autora y su marido acordaron que ella se ocuparía de la casa durante el matrimonio y no seguiría estudiando para permitir que su marido prosiguiera su carrera. La autora tiene tres hijos mayores, nacidos en 1969, 1970 y 1981.

2.2 En 1984 la autora quiso continuar sus estudios, pero su marido le pidió que no lo hiciera y que le apoyara en un período en el que atravesaba dificultades profesionales. Hacia 1998 las dificultades del marido de la autora se habían solucionado y ella, de nuevo, quiso continuar sus estudios, pero en mayo de 1999 su marido solicitó el divorcio.

2.3 En septiembre de 1999, en relación con su separación, la autora y su esposo acordaron en un acuerdo ante un tribunal de la familia en Northeim que él le abonaría 973 marcos alemanes por mes como pensión compensatoria, 629 marcos por mes para su hijo menor y 720 marcos para pagar la hipoteca de la vivienda en la que la autora seguía viviendo.

2.4 El divorcio se concretó definitivamente el 28 de julio de 2000. Aunque como parte de éste se resolvió la cuestión de la equiparación de las pensiones, no se adoptó ninguna decisión relativa a la distribución equitativa de los bienes acumulados y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio.

2.5 El 10 de julio de 2000, la autora presentó una demanda ante el Tribunal Constitucional Federal en la que alegaba que las disposiciones relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio violaban su derecho constitucional a la igualdad protegido en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución.

2.6 El 30 de agosto de 2000, el Tribunal Constitucional Federal decidió no dar curso a la demanda.

2.7 En abril de 2004, el Tribunal de Göttingen concedió a la autora una manutención de 280 euros por mes, con efectos retroactivos a agosto de 2002, la fecha en que su esposo había dejado de pagar la pensión compensatoria acordada en la separación. La autora apeló contra la decisión.

2.8 La autora también escribió al Ministerio Federal de Justicia y al Ministerio de Justicia y de Asuntos de la Mujer del Land Niedersachsen el 28 de julio de 2001, el 6 de febrero de 2002 y el 2 de marzo de 2002 y el 15 de enero de 2003 y el 22 de febrero de 2003, respectivamente, en las que alegaba desprecio hacia el matrimonio y la familia y discriminación en función del género por parte de los tribunales de Niedersachsen.

2.9 Continúan las actuaciones relativas a la pensión compensatoria tras el divorcio y a la distribución equitativa de los bienes acumulados.

La Denuncia

3.1 La autora alega que fue víctima de discriminación en función del género de conformidad con las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio (distribución equitativa de los bienes acumulados, equiparación de las pensiones y pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio) y que, desde entonces, se ha seguido viendo afectada por esas disposiciones. En su opinión, dichas disposiciones discriminan sistemáticamente a las mujeres de edad con hijos que se divorcian después de muchos años de matrimonio.

3.2 En lo que concierne a la cuestión de los bienes acumulados, la autora señala que, aunque en la ley se dispone que el cónyuge con menos bienes acumulados reciba del cónyuge con mayores ingresos la mitad de la diferencia, no se tiene en cuenta el incremento o la devaluación del "capital humano" de los esposos. Afirma que ello constituye una forma de discriminación, ya que conlleva que se proporcione al marido el trabajo no remunerado de su esposa. La autora alega que la ley relativa a la redistribución de las prestaciones de jubilación es igualmente discriminatoria y que las disposiciones que rigen la cuestión de la pensión compensatoria son imprecisas, confusas y discriminatorias.

3.3 Además, la autora alega de manera más general que las mujeres son víctimas de discriminación por causa de los juicios, debido a que son ellas las que sufren unilateralmente los riesgos y el estrés derivados de las actuaciones judiciales iniciadas para resolver las consecuencias del divorcio y se les impide, además, disponer de igualdad de armas. Alega igualmente que todas las mujeres divorciadas en situaciones parecidas a la suya son víctimas de discriminación, desventaja y humillación sistemáticas.

3.4 La autora afirma que agotó todos los recursos nacionales cuando el Tribunal Constitucional decidió no aceptar que se examinara su demanda por omisión por parte del legislador del cumplimiento de las disposiciones sobre el trato equitativo establecidas en la Constitución (párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución), por lo que respecta a las disposiciones relativas a la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

Observaciones del Estado Parte sobre la Admisibilidad

4.1 En su informe del 26 de septiembre de 2003, el Estado Parte presentó objeciones a la admisibilidad de la comunicación.

4.2 El Estado Parte señala que la sentencia de divorcio, que la autora no presentó en sus alegaciones iniciales, sólo comprendía una decisión sobre la equiparación de las pensiones. Todavía no ha habido un pronunciamiento definitivo en los procesos independientes relativos a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio y la distribución equitativa de los bienes acumulados. El Estado Parte señala también que la autora presentó una demanda constitucional contra la sentencia de divorcio y contra la ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio, de manera general, que el Tribunal Constitucional Federal no aceptó. Posteriormente, la autora se dirigió en repetidas ocasiones a ministerios federales y estatales para conseguir una enmienda de las disposiciones jurídicas.

4.3 Por lo que respecta a las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a las consecuencias jurídicas del divorcio, el Estado Parte explicó que, en caso de divorcio, los bienes acumulados han de ser distribuidos equitativamente, si los esposos están casados en régimen de bienes gananciales. Se determina en primer lugar el valor de los bienes de los cónyuges en el momento del matrimonio (bienes originarios) y en el momento de su disolución (bienes finales). Los bienes acumulados. son la diferencia entre los bienes finales de un cónyuge y sus bienes originarios. El cónyuge con la menor cantidad de bienes acumulados tiene derecho a una reclamación de equiparación que ascienda a la mitad de la diferencia entre sus bienes acumulados y los del otro cónyuge (sección 1378 BGB). Las disposiciones relativas a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio se basan en principio en la propia responsabilidad de los (antiguos) esposos. Tras el divorcio, se exige a éstos que, en principio, se responsabilicen de sus propios medios de vida. En consecuencia, sólo se prevé la pensión compensatoria en determinados casos. No

obstante, como en un gran número de casos de divorcio se cumplen esos requisitos, suele ser habitual la existencia de una demanda de pensión compensatoria. Ello se debe a que el poder legislativo considera que, debido a su situación personal y financiera, el cónyuge más débil y necesitado económicamente debe poder depender de la solidaridad postmatrimonial del cónyuge cuya situación económica sea más sólida y solvente. Asimismo, en la ley se dispone, en determinadas circunstancias, la reclamación de pensión compensatoria durante un período de capacitación o estudios del cónyuge que pudiera haber dejado de adquirir o hubiera interrumpido la educación académica o la capacitación profesional en el período previo al matrimonio o durante éste. Además, en la Ley sobre la equiparación de las pensiones se establece la obligación del cónyuge que haya adquirido mayores prestaciones generales de jubilación durante el matrimonio de igualarlas cediendo la mitad de la diferencia de su valor.

4.4 Según el Estado Parte, la comunicación es inadmisible por falta de motivo en virtud del artículo 2 del Protocolo Facultativo, ya que sólo pueden presentar demandas las víctimas, que tienen que demostrar que ellas mismas se han visto afectadas por una violación de la ley. No se puede admitir una revisión abstracta de constitucionalidad mediante una demanda individual. La situación sería diferente si la autora hubiera sufrido directamente las consecuencias de la situación jurídica creada por las disposiciones existentes. Sin embargo, no es el caso, ya que los tribunales todavía han de aplicar a la autora la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Estado Parte alega que el autor de una demanda no puede lograr con ésta una revisión general y fundamental de la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.5 En función de ese argumento, el Estado Parte afirma que la base de la demanda de la autora es su propio proceso de divorcio; sólo en ese marco se pueden revisar (directamente) las disposiciones jurídicas aplicadas relativas a la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio.

4.6 El Estado Parte alega también inadmisibilidad por falta de fundamento suficiente. La escasa información concreta presentada por la autora sobre los acuerdos financieros alcanzados en el proceso de divorcio, las bases jurídicas de dichos acuerdos, la posibilidad de que la situaran en desventaja económica en comparación con su ex marido y la magnitud de dicha desventaja, hacen que sea imposible examinar si, en el caso de la autora, se violaron los derechos consagrados en la Convención y, en caso afirmativo, qué derechos se violaron.

4.7 El Estado Parte señala, en concreto, que no se han revelado los contenidos ni se ha presentado la sentencia de divorcio, que falta información sobre la aplicación de disposiciones jurídicas en el caso de la autora y sobre cuáles han sido éstas y qué consecuencias financieras han tenido, y que faltan también datos sobre la equiparación de las pensiones y los bienes acumulados y sobre el importe de la pensión compensatoria que recibe la autora tras la disolución del matrimonio. El Estado Parte concluye que la reclamación de la autora en el sentido de que la legislación alemana sobre las consecuencias jurídicas del divorcio la haya desfavorecido económicamente en comparación con su ex esposo sigue sin estar fundamentada y que una referencia global a los estudios sobre las presuntas desventajas económicas de las mujeres divorciadas no basta al respecto.

4.8 El Estado Parte alega además, sólo como medida de precaución y pese a la inadmisibilidad por falta de motivo, que no se han agotado los recursos nacionales, que, en este caso, serían la interposición, en la forma adecuada, de una demanda constitucional. Puesto que la autora presentó una demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio en general, de conformidad con la Ley del Tribunal Constitucional Supremo Federal (secc. 93, párr. 3) sólo se puede presentar una demanda directamente contra una ley antes de que transcurra un año desde su entrada en vigor, lo que es razón suficiente para hacer en general inadmisible la demanda constitucional de la autora contra la ley.

4.9 El Estado Parte alega asimismo, que hasta ahora sólo se ha acordado junto con el divorcio la cuestión de la equiparación de las pensiones. La autora restringió su apelación contra la sentencia de divorcio únicamente al propio pronunciamiento sobre el divorcio y no incluyó la equiparación de las pensiones en la revisión del tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig), lo que habría sido admisible y razonable. El hecho de que no se haya formulado una apelación necesaria y razonable debe ocasionar la inadmisibilidad de una demanda en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.10 En lo que concierne a la inadmisibilidad por razón del tiempo, el Estado Parte afirma que los hechos que constituyen el objeto de la demanda se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en la República Federal de Alemania. A ese respecto, el Estado Parte alega que, puesto que el proceso de divorcio constituye el único objeto de la demanda y hasta ahora sólo se ha emitido un fallo definitivo y concluyente, junto con el divorcio, sobre la equiparación de las pensiones, el

elemento decisivo para la inadmisibilidad por razón del tiempo es la fecha en que ese fallo fue definitivo, es decir, el 28 de julio de 2000.

El Protocolo Facultativo entró en vigor en Alemania el 15 de abril de 2002.

Respuesta de la Autora sobre las Observaciones del Estado Parte acerca de la Admisibilidad

5.1 La autora alega que en la explicación del Estado Parte sobre las disposiciones jurídicas que rigen los efectos del matrimonio y sobre los derechos y las obligaciones de los esposos, así como las relativas al divorcio y a sus consecuencias jurídicas, no se describe la continua discriminación y desventaja de las personas que tienen derecho a la equiparación en los procesos de divorcio y que generalmente son mujeres. Señala que en Alemania las estructuras sociales garantizan que, en general, los hombres avancen profesionalmente durante el matrimonio, mientras que las mujeres tienen que interrumpir sus carreras y progresos profesionales debido a que asumen permanentemente la principal responsabilidad de la familia y de la educación de los hijos, lo que las sitúa en una desventaja evidente, especialmente tras la separación o el divorcio. Sin embargo, en la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio no se tiene suficientemente en cuenta o no se considera en absoluto esa realidad fundamental en los ámbitos de la sociedad, la familia y el matrimonio ni las diferencias a las que da lugar cuando se produce el divorcio. En particular, ese es el caso de las mujeres de edad divorciadas que han postergado sus propias carreras durante el matrimonio.

5.2 La autora alega también que se ha vuelto extremadamente difícil hacer efectivas las demandas sobre divorcios, ya que los tribunales generalmente hacen caso omiso de los acuerdos establecidos dentro del matrimonio y de las situaciones familiares en detrimento de la mujer, y las disposiciones relativas a la equiparación se supeditan a la conducta ad cuada de éstas durante el matrimonio y tras el divorcio, con lo que se somete a la mujer a un rígido control social ejercido por el ex marido y los tribunales. Sin embargo, la conducta inadecuada de un marido no está sujeta a ningún tipo de sanción. La autora argumenta que dicha discriminación y desventaja de las mujeres divorciadas sólo es posible a causa de una legislación insuficiente e imprecisa.

5.3 La autora rechaza el argumento del Estado Parte relativo a la inadmisibilidad por falta de motivo al señalar que, desde su divorcio, sigue viéndose afectada personal y directamente por la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Mantiene que no sólo le afectan los fallos del tribunal de familia, sino también la discriminación

en el proceso jurídico debida especialmente a la falta de regulación por parte del legislador de las consecuencias del divorcio de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Constitución, con el fin de que no se produzca ninguna discriminación ni desventaja. A ese respecto, presentó su demanda constitucional de manera específica contra una omisión por parte del legislador.

5.4 Con respecto a la cuestión de la fundamentación insuficiente, la autora alega que, aunque citó estadísticas y opiniones de expertos en su demanda constitucional y en los documentos que presentó a los ministerios, la falta de disposiciones legislativas y de práctica judicial suficiente y la discriminación contra la mujer que ésta ocasiona se vieron confirmadas por su situación personal de mujer divorciada. La autora sostiene que ha presentado cuentas concretas de su desventaja material básica. Si no se hubiera dedicado a atender las responsabilidades familiares y las necesidades de su marido, habría conseguido tener sus propios ingresos por valor de 5.000 euros mensuales, con la correspondiente pensión de vejez.

5.5 La autora afirma que la equiparación concreta de los pagos por concepto de pensiones conseguida en un divorcio es irrelevante, ya que las desventajas discriminatorias no hacen más que comenzar, y continúan después del divorcio. En su caso concreto, como su marido presentó la demanda de divorcio en mayo de 1999, quedaron congelados los 500 euros mensuales de su pensión de vejez. Si no se hubiera dedicado a atender las necesidades de su marido y de su familia, habría acumulado para su pensión de vejez entre 47.000 euros (de haber seguido casada) y 94.000 euros (en caso de tener sus propios ingresos).

5.6 En lo que respecta al agotamiento de los recursos nacionales, la autora sostiene que planteó su demanda constitucional contra las consecuencias jurídicas del divorcio porque, en su caso concreto, se habían infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución y no la presentó únicamente contra las consecuencias jurídicas del divorcio en general. Su demanda no se dirigía contra una ley en general, sino más bien contra la discriminación que ésta conlleva y contra la omisión del legislador de eliminar la discriminación y desventaja que experimentan las mujeres divorciadas, lo que le afectaba a ella directamente.

5.7 Señala que la demanda constitucional era admisible y, por tanto, agotó los recursos nacionales. Su demanda relativa a las consecuencias jurídicas del divorcio no había sido rechazada por inadmisible o infundada, sino que más bien se había

decidido no darle curso. La autora alega igualmente que en el artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional no se establece un plazo de prescripción respecto a las omisiones por parte del Estado y para apoyar su argumento se refiere a una decisión del Tribunal Constitucional Federal (BverfGE 56, 54, 70) por la que, para presentar demandas constitucionales relativas a una omisión continuada por parte del legislador no es requisito imprescindible presentar anteriormente recursos jurídicos y no se exige la observancia del plazo de prescripción dispuesto en el párrafo 2 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Además, alega que su demanda constitucional contra la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio era admisible también sin agotar anteriormente los recursos jurídicos, de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, debido a la importancia general y a las cuestiones constitucionales básicas que planteaba.

5.8 La autora alega también que se le había denegado en varias ocasiones la ayuda financiera solicitada para hacer frente a los procesos judiciales, debido a las escasas probabilidades de éxito de dichos procesos, y los tribunales no habían tenido en cuenta hechos familiares y matrimoniales. La falta de ayuda le impidió utilizar recursos nacionales a causa de las limitaciones económicas. Por último, los procesos de divorcio se tramitan en los tribunales con gran rapidez, pero los relativos a las consecuencias jurídicas del divorcio se alargan eternamente cuando la mujer reclama pagos de equiparación. Ello ocurrió también en su caso cuando intentó obtener, desde septiembre de 2001, la información pertinente de su ex marido para calcular la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio, lo que le llevó a presentar una demanda en agosto de 2002 para obtener dicha información. Pese a ello, todavía no se ha obtenido la información solicitada.

5.9 La autora reitera que en agosto de 2003 no se había emitido ningún fallo judicial relativo a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Aunque había recibido pagos mensuales de 497 euros por concepto de pensión compensatoria, a partir de agosto de 2002, dichos pagos dejaron de hacerse efectivos, después de un proceso judicial largo y dificultoso que se decidió en su contra. La autora alega que, aunque apeló contra la decisión, no abrigaba esperanzas de que los tribunales examinaran sus problemas. Considera que, si hubiera completado sus estudios y se hubiera centrado en su carrera en lugar de apoyar a su marido y cuidar de la familia, actualmente podría tener tantos ingresos como los de su marido, es decir, 5.000 euros mensuales.

5.10 En relación con los argumentos del Estado Parte sobre la inadmisibilidad por razón del tiempo, la autora señala que, aunque la sentencia de divorcio fue definitiva en julio de 2000, sigue viéndose directamente afectada por las disposiciones discriminatorias de la Ley sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Las medidas que adoptó, demanda constitucional y trámites ante ministerios, no dieron resultado. Por tanto, sigue siendo víctima de discriminación, desventaja y humillación ante los tribunales.

Observaciones Adicionales del Estado Parte sobre la Admisibilidad en Virtud de una Solicitud del Grupo de Trabajo

6.1 Según el Estado Parte, la demanda constitucional general presentada el 10 de julio de 2000 por la autora contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisible en su totalidad por varios motivos.

6.2 El Estado Parte alega que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, sólo puede presentarse una demanda constitucional contra una ley antes de que transcurra un año de su entrada en vigor. Este plazo de tiempo excluyente tiene como objetivo mantener la seguridad jurídica. El hecho de que no se respete el plazo límite, como es el caso de la demanda constitucional (expediente No. 1 BvR 1320/00) interpuesta de modo general por la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio, hace que la demanda constitucional sea inadmisible. El Tribunal Constitucional Federal no dará curso a una demanda constitucional inadmisible.

6.3 El Estado Parte no está de acuerdo con la alegación de la autora de que el plazo límite del párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal no sea aplicable por el hecho de que su demanda constitucional vaya dirigida contra una omisión del legislador. Una omisión no existe simplemente porque no se satisfagan determinadas demandas o no se satisfagan al nivel deseado. Antes bien, el factor decisivo es que el legislador tome en consideración esas demandas. En la Ley sobre las consecuencias del divorcio el legislador ha establecido numerosas disposiciones jurídicas que, desde su punto de vista, son suficientes, adecuadas y apropiadas. Existen normativas para las distintas situaciones vitales. No es pertinente que la autora considere que esas normativas infringen los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania porque, según ella, no se concede la suficiente importancia al trabajo dentro del matrimonio y la familia y, por tanto, no constituye un caso de omisión.

6.4 Además, el Estado Parte alega que la demanda constitucional que interpuso la autora de modo general el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio fue inadmisible por otros motivos. Como requisito previo para examinar si se ha cumplido el plazo límite establecido en el párrafo 3 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, el solicitante debe declarar en primer lugar la disposición concreta, es decir, el párrafo y el subpárrafo, relacionada con la demanda. Ello no ocurre en la demanda constitucional de la autora de 10 de julio de 2000, en la que no se hace referencia a secciones, párrafos ni subpárrafos concretos del Código Civil como infracciones de la Constitución ni se indica el número de disposiciones contra las que se reclama, lo que la hace inadmisible.

6.5 Por otra parte, el Estado Parte afirma que tampoco se han cumplido los requisitos previos dispuestos en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal. Según el párrafo 1 de dicho artículo, cualquiera puede interponer una demanda constitucional alegando que la autoridad pública ha violado sus derechos fundamentales o uno de los derechos consagrados en el párrafo 4 del artículo 20 o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104 de la Ley Básica de la República Federal de Alemania. Además, en el párrafo 2 del artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal se afirma que sólo se puede presentar una demanda constitucional cuando se ha recurrido ante los tribunales, siempre que sea un caso admisible de violación de derechos. En ese caso, hay que agotar dichas vías jurídicas, es decir, hay que recurrir ante todas las instancias. El requisito de agotar los recursos jurídicos y, por tanto, el principio de subsidiariedad se refiere especialmente a las demandas constitucionales presentadas contra disposiciones jurídicas. La demanda constitucional no es un litigio general. No puede interponerla cualquier persona sino sólo alguien que sostenga que la autoridad pública ha violado los derechos protegidos según lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.

6.6 En consecuencia, el Estado Parte señala que, con carácter excepcional, sólo se puede reclamar directamente contra una disposición jurídica mediante una demanda constitucional si dicha disposición afecta al propio demandante en ese momento y de manera inmediata (y no mediante un acto de ejecución). A fin de determinar si una ley o una disposición concreta afectan a un ciudadano y hasta qué punto lo hacen, en primer lugar el caso concreto ha de estar comprendido en una disposición jurídica específica para que un tribunal adopte una decisión. Ello también es válido para la autora con respecto a la Ley sobre las consecuencias del divorcio, que, según alega, no es coherente con los derechos fundamentales. Esta es otra razón, independientemente de si se ha respetado el plazo límite que figura en el párrafo 3

del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, por la que la autora no podía interponer una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. En primer lugar, tendría que haber adoptado medidas para obtener una decisión de los tribunales especializados competentes relativa a las distintas consecuencias del divorcio, como la ayuda del cónyuge después del matrimonio, la división de las pensiones y la equiparación de los bienes acumulados. Sólo después de ello es admisible interponer una demanda constitucional basada en la alegación de que las disposiciones concretas de la Ley sobre las consecuencias del divorcio aplicadas por los tribunales están infringiendo los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Ley Básica. En este último caso, y en virtud del párrafo 1 del artículo 93 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, hay un plazo máximo de un mes a contar desde el inicio de las acciones, el pronunciamiento o la comunicación de la decisión en última instancia.

6.7 El Estado Parte alega que todavía no se ha adoptado una decisión definitiva en el proceso iniciado por la autora ante el tribunal de familia en relación con la ayuda del esposo después del matrimonio (Tribunal Local de Göttingen, expediente No. 44 F 316/02). En el principal proceso sobre dicha ayuda a la autora se le ha concedido asistencia letrada y la representación por un abogado. El tribunal todavía tiene que adoptar una decisión sobre el importe de la ayuda que se le ha de pagar a la autora. Ésta puede apelar contra la decisión. Sólo entonces se puede considerar la posibilidad de llevar el asunto ante el Tribunal Constitucional Federal.

6.8 El Estado Parte alega también que, en el proceso relativo a la equiparación de los bienes acumulados, se está estudiando actualmente la solicitud presentada por la autora el 8 de septiembre de 2003 para contar con asistencia letrada y para que se le asignara un abogado. Esta solicitud sigue pendiente debido a las peticiones posteriores de la autora en las que solicita la inhabilitación del juez y alega conflicto de intereses en el proceso sobre la ayuda del esposo. La autora protestó igualmente contra la decisión del Alto Tribunal Regional de Braunschweig, de 11 de febrero de 2004, sobre lo que éste último todavía tiene que fallar.

6.9 El Estado Parte concluye que no se habían agotado los recursos jurídicos nacionales cuando la autora interpuso el 10 de julio de 2000 una demanda constitucional general contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio. Esta es otra de las razones por las que se consideró inadmisible la demanda constitucional.

6.10 Por último, el Estado Parte argumenta que no basta simplemente citar publicaciones científicas para justificar una demanda constitucional ni para sostener de manera general, como hizo la autora, que la equiparación de los bienes acumulados, el reparto de las pensiones y la Ley sobre la ayuda del cónyuge, tal como están establecidos, son contrarios a la Constitución.

6.11 El Estado Parte hace hincapié en que la demanda constitucional que interpuso la autora el 10 de julio de 2000 contra la Ley sobre las consecuencias del divorcio era inadmisible en general por los motivos mencionados. Puesto que sólo una demanda de inconstitucionalidad interpuesta con arreglo a la ley cumple los requisitos previos de agotamiento de los recursos jurídicos, la comunicación de la autora es inadmisible en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

6.12 Por último, el Estado Parte recuerda los otros motivos alegados en el documento que presentó originariamente para declarar inadmisible la comunicación.

Observaciones Adicionales de la Autora sobre la Admisibilidad

7.1 En relación con el juicio de divorcio visto en primera instancia en 1999 (Amtsgericht Northeim), la autora recuerda que en el juicio de 10 de noviembre de 1999 se incluyó también la equiparación de las pensiones, un requisito jurídico en virtud del artículo 1587 del Código Civil, sobre la base de una fórmula descrita en el documento que presentó anteriormente. La autora insiste en que esa presunta equiparación justa. es muy injusta, desigual y discriminatoria, ya que en ella no se tienen en cuenta las consecuencias postmatrimoniales de la división del trabajo y los acuerdos alcanzados durante el matrimonio. En su caso concreto, el ex marido recibirá una pensión considerablemente más elevada que la cantidad fijada en la equiparación de las pensiones. Por otra parte, cabían serias dudas acerca de si ella podría percibir el importe fijado, cuándo podría hacerlo y hasta qué punto.

7.2 Además, la autora alega que, pese a su insistencia en acelerar los trámites, las cuestiones relativas a la ayuda después del matrimonio y a la equiparación de los bienes acumulados no se trataron ni en el juicio de divorcio ni en la apelación contra éste, que el tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig) denegó el 23 de mayo de 2000. Así fue puesto que el tribunal de familia había transferido al tribunal civil determinados compromisos privados y acuerdos matrimoniales relativos a su seguridad material y social y sobre la vejez, a fin de que fallara al respecto. La autora

afirma que las justificaciones del tribunal de familia en primera instancia y del tribunal de apelación sobre su divorcio muestran que los órganos de justicia tienen en cuenta y favorecen única y exclusivamente los puntos de vista y los intereses del cónyuge varón que presenta una demanda de divorcio.

7.3 La autora, en relación con su demanda constitucional sobre la decisión de 30 de agosto de 2000, hace referencia a los extensos documentos que presentó con antelación y confirma que sigue existiendo el carácter discriminativo de las consecuencias jurídicas del divorcio.

7.4 En lo que concierne al agotamiento de los recursos, la autora mantiene que, contrari mente a lo que opina el Estado, no era necesario apelar por separado contra la equiparación de las pensiones,ya que ésta forma parte de la sentencia de divorcio. Contrariamente a la afirmación del Estado Parte, dicho recurso separado de apelación, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida, no era necesario ni estaba previsto, ya que la normativa para la equiparación de las pensiones es, en virtud del artículo 1587 del Código Civil, una disposición jurídica sin ambigüedades, y una revocación del divorcio habría dado lugar automáticamente a la revocación de la equiparación de las pensiones. Por tanto, la autora afirma que su demanda constitucional era admisible y estaba justificada también contra la equiparación por ley de las pensiones sin que se hubieran agotado anteriormente los recursos en los tribunales de primera instancia. La decisión del Tribunal Constitucional de no dar curso a su demanda se refería igualmente a la parte B de ésta, es decir, la demanda contra la equiparación por ley de las pensiones. La autora reitera que no interpuso su demanda constitucional de manera general contra las consecuencias jurídicas del divorcio sino más bien contra la omisión del legislador de eliminar los elementos que eran discriminatorios y desfavorables para las mujeres divorciadas. Como consecuencia, la autora alega que su demanda es admisible asimismo, en relación con la equiparación por ley de las pensiones en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que se habían agotado los recursos nacionales con la demanda constitucional admisible, que, sin embargo, no se le dio curso.

7.5 La autora alega que, contrariamente a las afirmaciones del Estado y en relación con su demanda constitucional por haberse infringido los párrafos 2 y 3 del artículo 3 de la Constitución, no era necesario el agotamiento de los recursos ante los tribunales debido a que en el párrafo 2 del artículo 3 se aclara la instrucción explícita

de la Constitución relativa al contenido y el ámbito de la obligación de legislar que compete al legislador. Además, tampoco era necesario agotar los recursos, ya que su demanda constitucional planteaba cuestiones de importancia general y temas constitucionales fundamentales, de conformidad con el artículo 90.2 de la BVerfGG. La autora insiste en que su demanda es admisible según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, ya que no era necesario agotar los recursos ante los tribunales y los recursos nacionales se habían agotado con la demanda constitucional admisible a la que, sin embargo, no se le había dado curso.

Deliberaciones del Comité relativas a la Admisibilidad

8.1 De conformidad con el artículo 64 de su reglamento, el Comité deberá decidir si la comunicación es admisible o inadmisible en virtud del Protocolo Facultativo.

8.2 De conformidad con el artículo 66 de su reglamento, el Comité quizá decida examinar la cuestión de la admisibilidad y el fondo de la comunicación por separado.

8.3 El Comité ha averiguado que no se ha examinado todavía ni se está examinando el asunto en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional.

8.4 El Comité considera que los hechos que constituyen el objeto de la comunicación se refieren a las consecuencias del divorcio, en particular a la distribución equitativa de los bienes acumulados, la equiparación de las pensiones y la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. Señala que el marido de la autora inició los trámites del divorcio en mayo de 1999. Señala también que se concretó de manera definitiva el divorcio, junto con el asunto de la equiparación de las pensiones, el 28 de julio de 2000, es decir, antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo en el Estado Parte, lo que tuvo lugar el 15 de abril de 2002. Teniendo en cuenta que la autora no ha presentado ningún argumento convincente que indique que los hechos, en la medida en que se refieren a la equiparación de las pensiones, continuaron produciéndose después de esa fecha, el Comité considera que, de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo, queda descartada por razón del tiempo la posibilidad de examinar la parte de la comunicación que hace referencia a la equiparación de las pensiones.

8.5 Además, en relación con esa cuestión, el Comité señala el argumento del Estado Parte de que la autora restringió su apelación contra la sentencia de divorcio

únicamente al pronunciamiento sobre el propio divorcio y no solicitó una revisión de la equiparación de las pensiones mediante un recurso ante el tribunal de apelación. El Comité señala igualmente el argumento de la autora de que, si el recurso de apelación contra el decreto de divorcio hubiera tenido éxito, se habría revocado automáticamente la equiparación de las pensiones, ya que ese elemento forma parte obligatoriamente de la sentencia de divorcio. El Comité considera que, pese a la resolución obligatoria de la equiparación de las pensiones en las sentencias de divorcio, era razonable esperar que la autora hubiera incluido una reclamación concreta sobre la cuestión ante el tribunal de apelación, así como en la demanda constitucional. Concluye, por tanto, que la autora no ha agotado los recursos nacionales en cuanto a la cuestión de la equiparación de las pensiones. Así pues, esa parte de la comunicación es inadmisible también según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.6 Asimismo, el Comité señala que el Tribunal Constitucional Federal rechazó la demanda de la autora y, en ese sentido, se basa en la explicación que dio el Estado Parte de que el documento se había presentado de forma inadmisible por varios motivos, incluido el hecho de que la demanda había prescrito. Al Comité no le convence el argumento de la autora de que presentó su demanda constitucional de manera admisible como demanda contra la omisión por parte del legislador de eliminar de la legislación los elementos discriminatorios que afectaban personalmente a la autora, y no como una reclamación general sobre las consecuencias jurídicas del divorcio. Por tanto, el Comité concluye que no puede considerarse que la demanda constitucional interpuesta de manera inadecuada el 10 de julio de 2000 represente el agotamiento por parte de la autora de los recursos nacionales.

8.7 El Comité señala que todavía no se han resuelto definitivamente los diferentes procesos relativos a la distribución equitativa de los bienes acumulados y a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio. En vista del hecho de que la autora no haya negado que se trataba de eso ni haya argumentado de manera persuasiva para lograr la admisibilidad que los procesos hayan sido injustificadamente largos y no puedan reparar los derechos lesionados, el Comité considera que esas demandas son inadmisibles en virtud del párrafo 1 del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

8.8 Por tanto, el Comité decide:

a) Que la comunicación es inadmisible en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4, ya que la autora no ha agotado todos los recursos de la

jurisdicción interna existentes; y el apartado e) del párrafo 2 del artículo 4, ya que los hechos se produjeron antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte y no continuaron después de esa fecha;

b) Que se comunique esta decisión al Estado Parte y a la autora.

Apéndice

Opinión individual de las miembros del Comité Krisztina Morvai y Meriem Belmihoub-Zerdani (opinión discrepante)

A nuestro juicio, la comunicación de la autora es admisible en parte. Si bien la mayor parte de la reclamación relativa al divorcio y la decisión sobre la equiparación de las pensiones de 28 de julio de 2000 es inadmisble por razón de tiempo, la reclamación separada sobre las actuaciones en curso relativas a los bienes acumulados y la pensión compensatoria reúnen los criterios de admisión.

A juicio de la mayoría, las reclamaciones separadas (relativas a las supuestas violaciones de la Convención en relación con aspectos sustantivos y de procedimiento de la distribución equitativa de los bienes acumulados y la pensión compensatoria después del divorcio) son inadmisibles al no haberse agotado todos los recursos de la jurisdicción interna (párrafo 1 del artículo 4).

De conformidad con el Protocolo Facultativo, y como regla general, deben agotarse 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.

A nuestro juicio, los recursos de la jurisdicción interna deben evaluarse caso por caso para determinar si .se prolonganinjustificadamente..

En el caso presente, las actuaciones sobre la pensión compensatoria y los bienes acumulados continúan desde hace cinco años. (Según el párrafo 7.2 de la decisión del Comité sobre la admisiblidad, la autora alegó que pese a su insistencia en acelerar los trámites, las cuestiones relativas a la ayuda después del matrimonio y a la equiparación de los bienes acumulados no se trataron ni en el juicio de divorcio ni en la apelación contra éste, que el tribunal de apelación (Oberlandesgericht Braunschweig) denegó el 23 de mayo de 2000. Según el Estado Parte, las observaciones sobre la admisibilidad, que se resumen en el párrafo 4.2 de la decisión del Comité. Todavía no ha habido un pronunciamiento definitivo en los procesos independientes relativos a la pensión compensatoria tras la disolución del matrimonio y la distribución equitativa de los bienes acumulados). Aunque en abril de 2004 el Tribunal de Göttingen concedió a la autora una pensión compensatoria de 280

euros al mes, con efectos retroactivos a agosto de 2002 (véase el párrafo 2.7 de la decisión del Comité), la decisión sobre la pensión compensatoria no es definitiva debido a que la autora la ha apelado. Asimismo, no se ha llegado a una decsión final sobre la equiparación de los bienes acumulados. Dos años después de que el Estado Parte ratificara el Protocolo Facultativo, continuaban esas actuaciones.

De hecho, puede haber situaciones en las que se considere que la tramitación de esos recursos se .ha prolongado injustificadamente.Sin embargo, en la presente situación, el fondo de las actuaciones es básicamente la determinación y concesión de fuentes financieras o materiales de supervivencia para la autora. La Sra. B.-J. tiene ahora 57 años, tenía 52 cuando su marido se divorció de ella tras tres decenios de matrimonio. La autora, como muchas otras mujeres del mundo, dedicó toda su vida adulta al trabajo no remunerado en la familia, mientras que su esposo, del que dependía financieramente, había avanzado en su carrera y sus ingresos. Según las presentaciones de la autora, su situación financiera es muy incierta, como poco. Hay ocasiones en las que recibe una compensación y otras en las que no recibe nada. (Entretanto, el ex esposo, que aprovechó los 30 años delabor no remunerada de la autora, al parecer tiene un sueldo de unos 5.000 euros mensuales, un buen salario (véase el párrafo 5.9 de la decisión del Comité, sentencia final). La solicitante, que no tiene experiencia laboral fuera del hogar y la familia y es considerada un mujer mayor; no tiene muchas oportunidades de entrar en el mercado laboral y mantenerse financieramente. Es triste y vergonzosoque tras criar a tres hijos y después de una vida de trabajo en el hogar tenga que vivir sin un sueldo periódico y fiable cinco años después de un divorcio que se produjo contra su voluntad. En esas circunstancias, los tribunales internos deberían haberle concedido una pensión decente hace tiempo. Un sistema jurídico y judicial que puede dictar sentencia en sólo un año en un juicio por divorcio después de 30 años de matrimonio podría muy bien finalizar las actuaciones sobre la pensión compensatoria (y los bienes acumulados) con la misma rapidez y eficacia. Para una mujer mayor que ha criado a tres hijos y ha trabajado en beneficio de su marido durante tres decenios, vivir en esa incertidumbre cinco años después del divorcio es ianceptable y una seria violación de sus derechos humanos.

A nuestro juicio, en todas las circunstancias del caso, los recursos de la jurisdicción interna se han prolongado injustificadamente. Además, la norma general del párrafo 1 del artículo 4 relativa a la necesidad de agotar todos los recursos de la jurisdicción interna no se aplican en este caso, sino la excepción a la norma de prolongación injustificada.

(Firmado) Krisztina Morvai
(Firmado) Meriem Belmihoub-Zerdani

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER
32° período de sesiones
CEDAW/C/2005/OP.8/MÉXICO
27 de enero de 2005

Informe de México Producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y Respuesta del Gobierno de México

(Situación en Ciudad Juárez Chihuahua)

En la 31a sesión en julio del 2004, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer concluyó la investigación bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre México que además incluyó una visita al territorio del Estado parte. El Comité incluyó un resumen del procedimiento sobre la investigación en su reporte anual (A/59/38, Parte II, Capítulo V). El Comité decidió que publicaría en una fecha ulterior los resultados y recomendaciones sobre la abducción, violación y crimen de mujeres en Ciudad Juárez, área de Chihuahua, México, así como las observaciones recibidas por el Gobierno de México.

El presente documento se publica siguiendo la mencionada decisión y está dividido en dos partes. La parte uno contiene el Informe del Comité – resultados y recomendaciones. La parte dos contiene las observaciones del Gobierno de México sobre los resultados y recomendaciones.

Parte uno
Informe del Comité – Resultados y Recomendaciones

I. Introducción

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, si el Comité recibe información fidedigna que a su juicio revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención,

este invitará al Estado Parte a colaborar en el examen de la información y a tal fin a presentar observaciones sobre la información recibida. Posteriormente, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio. Todas las actuaciones del Comité son confidenciales y la cooperación del Estado Parte es recabada en todas las etapas del procedimiento.

2. México ratificó el Protocolo Facultativo el 15 de marzo de 2002. El procedimiento del artículo 8 del Protocolo Facultativo es pues aplicable a México.

3. En una carta, con fecha 2 de octubre de 2002, las organizaciones no gubernamentales, Equality Now y Casa Amiga, ubicadas en Nueva York, Estados Unidos, y Ciudad Juárez, México, respectivamente, pidieron al Comité que instruya una investigación, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 8 de la Convención en relación con los incidentes de secuestro, violación y asesinato de mujeres en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, con el fin de reforzar el apoyo que el Comité ya había prestado a ese caso tras examinar el quinto informe periódico de México, presentado en virtud de la Convención en su periodo de sesiones extraordinario en agosto 2002. (En sus observaciones, el Comité expreso gran preocupación por la aparente falta de conclusiones finales en las investigaciones sobre las causas de los numerosos homicidios de mujeres y la identificación y el enjuiciamiento de los perpetradores de tales crímenes e insto al Estado Parte a impulsar y acelerar el cumplimiento de la Recomendación 44/98 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en relación con el esclarecimiento y la sanción de los homicidios de Ciudad Juárez). Las dos organizaciones no gubernamentales proporcionaron informaciones específicas respecto al asunto.

4. En su 28° período des sesiones (enero de 2003), el Comité de conformidad con el artículo 82 de su reglamento pidió a dos miembros del Comité (a las Sras. Ferrer y Tavares) que examinaran la información proporcionada de manera detallada. Las dos expertas llevaron a cabo ese examen a la luz de otras informaciones de que disponía el Comité, en particular, los comentarios finales pertinentes de los demás órganos de tratados y los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias e independencia de los magistrados y abogados. A la luz del examen efectuado por las Señoras Ferrer y Tavares el Comité considero que la información proporcionada por Equality Now y

Casa Amiga era fidedigna y contenía indicaciones fundadas de graves o sistemáticas violaciones de derechos proclamados en la Convención. Con arreglo al párrafo del artículo 8 del Protocolo Facultativo y al párrafo 1 del artículo 83 de su reglamento, el Comité decidió invitar al Gobierno de México a cooperar con el examen de la información y a tal fin presentar observaciones, a más tardar el 15 de mayo de 2003. (Carta de la presidenta del Comité, enviada por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas y con fecha 30 de enero de 2003.)

5. El 15 de mayo de 2003, por intermedio de una nota de la Misión permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York, el Gobierno de México transmitió sus observaciones con respecto a la denuncia interpuesta por las organizaciones no gubernamentales Casa Amiga y Equality Now. Aparte de proporcionar información detallada sobre el asunto, el Gobierno de México ofreció al Comité (i) responder de manera inmediata a la solicitud de información adicional, designando a ese fin a la titular de la Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores; (ii) extender al Comité una invitación para visitar el país, garantizando las condiciones y las facilidades necesarias para que este puede llevar a cabo con toda libertad sus investigaciones; y (iii) su total disposición para atender las recomendaciones que adoptaría el Comité una vez concluido el proceso de investigación. El Gobierno de México proporcionó, en particular, información sobre las acciones recientes emprendidas a nivel estatal, federal y en materia legislativa respecto a la situación en Ciudad Juárez.

6. El 3 de junio de 2003, Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (cabe recalcar que la Comisión Mexicana proporcionó información pertinente al Comité antes del examen del quinto informe periódico de México en agosto 2002) presentaron información suplementaria al Comité poniéndole al día acerca de alegados eventos recientes en Juárez. Esa información se refería a los asesinatos nuevamente descubiertos, la continuación de la impunidad de los culpables, las amenazas a aquellos que demandan justicia por las mujeres, la creciente frustración por la falta de debida diligencia por parte de las autoridades para investigar y juzgar apropiadamente a estos crímenes, y un emergente patrón de irregularidades e incidentes que sugieran la posibilidad de una complicidad oficial en la continuada violencia contra mujeres en Juárez. Se hizo referencia también a un patrón similar de asesinatos y desapariciones de mujeres en la Ciudad de Chihuahua – consecuencia posible de la impunidad en Juárez y de la propagación de operaciones criminales–. Se adjuntó el informe de la Relatora

Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado en el mes de marzo de 2003, después de una visita de la relatora a México, incluído Ciudad Juárez.

7. A través de las notas verbales del 27 de junio y 7 de julio de 2003, se proporcionó información adicional del Gobierno de México destacando recientes resultados en las investigaciones y detalles sobre la creación de un organismo de coordinación entre dependencias federales y la sociedad civil y su enlace con instituciones y organismos estatales, municipales y el Congreso Nacional (Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez –presidida por la Secretaría de Gobernación). Se detalló también en esa información adicional del Gobierno un proyecto de un programa de 40 acciones como base del monitoreo de la Subcomisión– acciones en materia de promoción de justicia; acciones en materia de promoción social; y acciones a favor de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez.

8. En su 29 período de sesiones (julio de 2003) tras examinar toda la información presentada por parte del Gobierno y tomando en cuenta la información suplementaria proporcionada por Casa Amiga, Equality Now y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Comité decidió efectuar una investigación confidencial de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y el artículo 84 de su reglamento, designando a dos de sus miembros, la Señora María Yolanda Ferrer Gómez y la Señora María Regina Tavares da Silva, para que lleven a cabo la investigación y presenten su informe al Comité. Finalmente, el Comité decidió pedir al Gobierno de México, conforme con el párrafo 2 del artículo 8 del Protocolo Facultativo y con el artículo 86 de su reglamento, que aceptara la visita de los dos miembros en octubre de 2003. (Se informo al Gobierno de México mediante nota del Secretario General de las Naciones Unidas del 11 de agosto de 2003.) Con fecha 27 de agosto de 2003, el Gobierno de México acepto la visita de las dos expertas y se comprometió a proporcionar toda la ayuda necesaria para el buen desarrollo de su mandato. Se confirmo en la misma nota la designación de la Señora Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como representante del Gobierno de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 85 del reglamento del Comité. Las fechas de la visita (18 al 26 de octubre de 2003) que propuso el Comité, fueron aceptadas por parte del Gobierno. Los dos miembros designados, la Señora María Yolanda Ferrer Gómez y la Señora María Regina Tavares da Silva –acompañadas por dos funcionarios de las Naciones

Unidas, la Sra. Helga Klein y el Sr. Renán Villacis– efectuaron la visita en las fechas anteriormente mencionadas.

II. Visita efectuada a México del 18 al 26 de octubre de 2003

Actividades de los miembros del Comité durante la visita

9. Durante su estancia en México las miembros del Comité visitaron el Distrito Federal y el Estado de Chihuahua (Ciudad Chihuahua y Ciudad Juárez).

10. En el Distrito Federal las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con las siguientes autoridades: Secretaría de Gobernación (Jefe de la Unidad para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; Directora General Adjunta de la Unidad; y Asesora del Subsecretario para Derechos Humanos); Secretaría de Desarrollo (SEDESOL) (Secretaria/Ministra; Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; y Directora General del Instituto); Comisionada del Gobierno Federal para el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez (designada el 17 de octubre de 2003); Procurador General de la República y tres Subprocuradores (Delincuencia Organizada; Control Regional, Amparo y Procedimientos Penales; Jurídico y Asuntos Internacionales) así como dos Directores Generales de la PGR (Prevención al Delito; Atención a Víctimas); Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (Presidenta del Instituto; Secretaria Técnica; Coordinador de Asesores; y Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales); Comisión Nacional de Derechos Humanos (Segundo Visitador General); Secretaría de Asuntos Exteriores (Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos; Asesora de la Subsecretaria; y Directora General Adjunta de la Dirección General de Derechos Humanos).

11. Las miembros del Comité se entrevistaron también con nueve representantes de la Comisión especial de la Cámara de Senadores para el Seguimiento de los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez y con cinco representantes de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados - las dos comisiones integradas en el Congreso Nacional de la República.

12. Las miembros del Comité tuvieron la oportunidad de participar en una reunión de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez - la cual integran 9 secretarías/dependencias federales, la Procuraduría General de la República, la CNDH y representantes de la sociedad civil.

13. Asimismo, las expertas se entrevistaron con organismos de Naciones Unidas (UNIFEM) y organizaciones no gubernamentales (Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, y Milenio Feminista).

14. En la capital del Estado de Chihuahua los miembros del Comité se entrevistaron con el Gobernador interino del Estado y Secretario General de Gobierno; el Subprocurador General del Estado; y Director de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría de Justicia. Visitaron también a la Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer.

15. En Ciudad Juárez las Señoras Ferrer y Tavares se entrevistaron con autoridades mixtas estatales/federales, federales y municipales así como asociaciones de madres de mujeres asesinadas o desaparecidas en Ciudad Juárez o Ciudad Chihuahua; madres individuales y representantes de la sociedad civil. Visitaron también sitios en los cuales se encontraron en 2001 y 2002/2003 numerosos cuerpos de víctimas; sitios de maquiladoras y colonas mas pobres de Ciudad Juárez.

16. Las dos miembros se entrevistaron con el Subprocurador Estatal de Justicia Zona Norte; la Fiscal Especial Estatal (Fiscalía Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres -PGR/PGJE); el Secretario Particular del Presidente Municipal; el Delegado de la PGR y el Titular Federal de la Agencia Mixta para Investigación de Homicidios de Mujeres; y el Coordinador General de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública (Policía Federal Preventiva).

17. En Ciudad Juárez las dos expertas del Comité también se reunieron con organizaciones de familiares de las victimas (Nuestras Hijas de Regreso a Casa; Justicia para Nuestras Hijas; Integración de Madres de Juárez) y madres individuales de víctimas; con organizaciones no gubernamentales locales (Red Ciudadana no Violencia y Dignidad Humana; Casa Promoción Juvenil; Organización Popular Independiente; CETLAC; Grupo 8 de marzo; y Sindicato de Telefonistas) y con representantes de las organizaciones no gubernamentales locales/nacionales/internacionales Casa Amiga, Equality Now y Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Condiciones Generales en las que se desarrollo la Visita

18. El Gobierno de México presto pleno apoyo a la visita y fue muy cooperador en todo momento respetando la confidencialidad y la independencia de la investigación

así que tomo todas las medidas necesarias, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de Chihuahua, para que las dos miembros encargados de la investigación pudieron cumplir con el programa de trabajo que tenían previsto de la manera mas eficaz, y garantizó su seguridad cuando ello fuera conveniente. En particular, las dos expertas quisieran expresar su satisfacción con la excelente cooperación de las autoridades mexicanas en materia de logística y brindando amplia información actualizada oral y escrita, y se la agradecen mucho. Solicitan que se les proporcione información sobre desarrollos relevantes cuando sean disponibles, en particular sobre el mandato de la Comisionada, sus atribuciones y facultades, para que se incluya en el informe que va a ser presentado al Comité.

19. Las Señoras Ferrer y Tavares quisieran también agradecer mucho a todos los representantes de la sociedad civil con los cuales se entrevistaron durante la visita. Las informaciones amplias y concretas proporcionadas con franqueza en esas ocasiones contribuyeron para profundizar su comprensión y complementar su conocimiento de la situación actual.

20. Finalmente, ellas se dijeron muy satisfechas de las medidas tomadas por parte de las autoridades federales en Ciudad Juárez para proporcionar protección a un miembro de una organización no gubernamental involucrada en el caso de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, quien fue amenazada en un incidente que ocurrió durante la visita de las expertas en Ciudad Juárez, y expresaron el deseo de ser informadas del desarrollo al respecto.

21. Las dos expertas agradecen mucho al Coordinador Residente de Naciones Unidas/ Representante del PNUD y sus colaboradores por su ayuda valiosa, incluido todas las facilidades logísticas y técnicas, proporcionada a la delegación en la preparación de la misión y durante la visita en Ciudad de México y Ciudad Juárez.

III. Discriminación y Violencia basada en el Género

La Situación en Ciudad Juárez

Contexto General y Evolución de la Situación

22. Ciudad Juárez se encuentra ubicada en el Norte del Estado de Chihuahua, junto a la frontera con los Estados Unidos. Tiene ahora cerca de 1.500.000 habitantes,

con una parte de población flotante, y constituye el mayor centro del Estado de Chihuahua –"El Estado Grande" de México– con 40% de la población total. Se caracteriza por ser una ciudad industrial que ha tenido un vertiginoso crecimiento, en particular en la ultima década, por el desarrollo de la industria maquiladora, lo cual ha incidido en el arribo de migrantes de otras partes de México, a la que habría que agregar el tránsito de migrantes extranjeros. Considerada como puerta abierta para mejores perspectivas de empleo y mayores oportunidades, Ciudad Juárez es también una puerta abierta para la emigración ilegal y para el tráfico de droga.

23. El crecimiento demográfico acelerado no ha sido acompañado por la creación de los servicios públicos necesarios para dar respuesta a las necesidades básicas de ésta población –salud y educación, vivienda, infraestructuras de saneamiento e iluminación– un hecho que contribuye a la existencia de situaciones graves de carencia y pobreza, acompañadas de tensiones intrafamiliares y en el plano social. En una visita a la zona poniente de la ciudad, la delegación tuvo la oportunidad de constatar la extrema pobreza en que viven las familias ahí residentes, una buena parte de las cuales tiene mujeres como cabezas de familia y viviendo en condiciones de gran carencia. Por otra parte, fue señalado a la delegación, por diversas fuentes, que en Ciudad Juárez hay una acentuada diferencia de clases con una minoría de familias ricas y poderosas, dueñas de tierras y terrenos, en los que se encuentran las maquilas y colonias marginales, lo que dificulta un cambio estructural. Hay una situación global que ha conducido a una serie de conductas delictivas, entre ellas el crimen organizado, narcotráfico, trata de mujeres, migración ilegal, lavado de dinero, pornografía, proxenetismo y explotación de la prostitución.

24. Todas las autoridades, con las cuales se ha entrevistado la delegación, reconocen que el desarrollo no planificado de la ciudad y la confluencia de fenómenos de índole demográfica, social, económica y delictiva han desembocado en una compleja situación de ruptura del tejido social, uno de cuyos aspectos importantes se traduce en el aumento y la descalificación de la violencia bajo formas diversas, que afectan a toda la población –hombres, mujeres y niños–. Ruptura que se traduce también en aceptación de la violencia contra las mujeres considerada como fenómeno "normal" en un contexto de discriminación sistemática y generalizada con base en el sexo.

25. Adicionalmente, la situación creada con la instalación de las maquilas y la creación de puestos de trabajo principalmente para mujeres, sin alternativas suficientes para los varones, ha cambiado la dinámica tradicional de relaciones entre los sexos,

caracterizada por la desigualdad de género, dando lugar a una situación de conflicto hacia las mujeres, en particular hacia las más jóvenes, empleadas en las maquilas. Este cambio social en los papeles de las mujeres no ha sido acompañado de un cambio en las actitudes y las mentalidades tradicionales –de cariz patriarcal– manteniéndose una visión estereotipada de los papeles sociales de hombres y de mujeres.

26. En este contexto, una cultura de impunidad se ha enraizado que permitió y fomento terribles violaciones de los derechos humanos. La violencia contra las mujeres también se enraizó y desarrolló con aspectos específicos caracterizados por el odio y la misoginia. Secuestros, desapariciones, violaciones, mutilaciones y asesinatos ocurrieron en gran escala, en particular en la última década.

27. Aunque hubo también asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en años anteriores, es en 1993 que el fenómeno se acentúa y que se comienza a dársele visibilidad. Las víctimas en 1993 totalizan 25 mujeres asesinadas de acuerdo con informaciones de organizaciones de la sociedad civil, las cuales inician las denuncias y 18 de acuerdo con información de fuente gubernamental basada en una "Auditoria Periodística" patrocinada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer.[1] Los números se disparan en los años siguientes y en 1995 un primer culpable –Abdel Omar Sharif– es detenido. Durante 1996 los asesinatos continúan y son arrestados miembros de la banda delictiva de "Los Rebeldes".

28. La situación siguió agravándose, lo que conduce a la creación, en 1998, de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua. Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estudia 36 de los casos de asesinatos y emite la Recomendación 44/98, en la cual se considera que de las investigaciones realizadas "se acreditarán actos violatorios a los Derechos Humanos de las mujeres victimadas y de sus familiares: asimismo, se han infringido las normas legales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas." En el documento se reconoce que hay responsabilidades y negligencia por parte de autoridades y agentes estatales, específicamente en lo que se refiere a recoger y realizar pruebas, en la determinación de la identidad de las víctimas y en la dilación de la tramitación de los casos. La CNDH considera que no solamente los derechos humanos de las víctimas y de sus familias están siendo violados, sino algo más que no se ha considerado el patrón sistemático de violencia

1 Homicidios de mujeres: auditoria periodística" (Enero 1993 – Julio 2003).

que los casos presentan. Debe referirse que algunos puntos de la Recomendación relacionados con la responsabilización penal de los agentes del Estado a diversos niveles por negligencia y graves omisiones no fueron aceptadas por las autoridades estatales.

29. En el año 1999, los asesinatos continúan, extendiéndose también a la Ciudad de Chihuahua y algunos miembros de una nueva banda delictiva "Los Ruteros" son detenidos.

30. Al mismo tiempo, la comunidad internacional comienza a tomar conciencia de la tragedia de Ciudad Juárez. En el mismo año la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visita México y llama la atención de las autoridades por la inseguridad e impunidad reinantes en la ciudad y por la dimensión sexista de los delitos cometidos. De igual modo, la Relatora Especial sobre la "Homicidios de mujeres: auditoria periodística" (Enero 1993 – Julio 2003) Violencia contra las Mujeres de las Naciones Unidas cuestiona al gobierno por casos específicos de asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y en el año 2001 el Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas visita México y, entre otras materias, aborda también la cuestión de los homicidios de mujeres y del clima de impunidad que los rodea.

31. Finalmente en el año 2002, correspondiendo a solicitudes de numerosas personas y organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y su Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, el Gobierno Federal le extiende una invitación para visitar el país y concretamente a Ciudad Juárez, la cual tiene lugar en febrero de ese año. En el año siguiente la Comisión Interamericana adopta y difunde un informe bien documentado, que traza un panorama global de la situación.[2]

32. También en el año 2002, el Comité CEDAW hace una recomendación sobre los asesinatos y desapariciones en Ciudad Juárez, en el contexto del examen del 5º Informe de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

---

2 Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003.

33. A nivel del Estado Mexicano, en particular a nivel federal, la dimensión del problema va siendo progresivamente percibida en sus diversas vertientes. En el ámbito del Senado y de la Cámara de Diputados se establecen comisiones especiales que estudian la cuestión de los homicidios y desapariciones y proponen la atracción de los casos a nivel federal en diversas ocasiones desde el año 2000.

34. Se reconoce progresivamente la dimensión de la cuestión como fenómeno que va más allá de casos aislados de violencia en una sociedad estructuralmente violenta. En estas circunstancias enfocar solamente los homicidios y desapariciones como casos aislados no parece ser la solución para resolver el problema social y cultural más profundo. A la par de combatir la criminalidad, resolver los casos individuales de asesinatos y desapariciones, encontrar y sancionar a los culpables y apoyar a las familias de las víctimas, hay que combatir también las causas de la violencia de género en su dimensión estructural y bajo todas sus formas –sea violencia doméstica e intrafamiliar o violencia y abusos sexuales, homicidios, secuestros y desapariciones– y hay que adoptar políticas específicas para la igualdad de género e integrar una perspectiva de género en todas las políticas públicas. Esta noción que hoy parece estar presente en el discurso político de las autoridades, sobretodo a nivel federal, ha demorado demasiado tiempo en ser asumida por las autoridades y no está aún claro que lo sea a todos los niveles de poder.

Diferentes Formas de Violencia de Género – Datos, Características y Reacciones Iniciales

35. Identificado el problema de fondo, es importante caracterizar algunos de los aspectos en los cuales la violencia de género se desdobla en la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. En primero lugar, hay que ver los datos globales de la dimensión del fenómeno ofrecidos tanto por las organizaciones no gubernamentales como por las entidades gubernamentales, los cuales no son coincidentes, un problema que abordaremos más adelante.

36. Según información de la "Auditoria Periodística" ya referida y que la delegación recibió en varias instancias oficiales, tanto federales como estatales, habría un total de 321 asesinadas entre Enero de 1993 y Julio de 2003 en Ciudad Juárez. El Instituto Chihuahuense de la Mujer actualizó los datos a 326 a la fecha de la visita de la delegación, cifra que tanto en la Secretaría de Gobernación del Estado de Chihuahua como en la Fiscalía Especial y la Delegación de la PGR se elevó a 328

en igual período. Otras fuentes oficiales, específicamente la Procuraduría General de la República, habían hecho referencia a 258 expedientes en el mismo ámbito geográfico y hasta finales de febrero 2003, mientras que la Amnistía Internacional en su Informe de Agosto de 2003 se refiere a la cifra de 370 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. Por otro lado, las ONGs con que se reúne la delegación refieren una cifra de 359 en el mismo ámbito. También con respecto a desapariciones de mujeres, las cifras son altamente divergentes según las distintas fuentes, gubernamentales y no gubernamentales. Cualquier que sea el número –y las cifras, aún que muy importantes no son el asunto de fondo– lo esencial es el significado de los crímenes como formas de violación de derechos "Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003 humanos fundamentales de las mujeres y como expresiones, las más "radicales", de discriminación por razón de sexo.

37. Según las autoridades, los crímenes de homicidio en Ciudad Juárez tienen diferentes móviles –violencia doméstica e intrafamiliar, narcotráfico, crímenes pasionales, riña, robo, venganza y móvil sexual– pero una parte cuantitativamente significativa de los asesinatos –cerca de un tercio– tienen una componente de violencia sexual y características similares. También aquí las cifras divergen, ya que el Instituto Chihuahuense de la Mujer refiere 90 casos, la Fiscalía Especial y el Delegado de la PGR en Ciudad Juárez mencionan 93 casos y las ONGs contabilizan 98. Las víctimas de estos crímenes han sido violadas o abusadas sexualmente y, a veces, torturadas o mutiladas. Los cadáveres han sido después abandonados en lotes baldíos y eventualmente hallados por transeúntes que pasan, no por la policía.

38. Como se ha referido en otros informes de entidades nacionales y internacionales, las asesinadas y desaparecidas son mujeres jóvenes y de origen humilde, trabajadoras de las maquilas, estudiantes o empleadas de establecimientos comerciales, las cuales son raptadas y secuestradas, después violadas y asesinadas unas, y desaparecidas otras.

39. Hipótesis explicativas de los motivos que originan este tipo de crímenes de violencia específica contra las mujeres han sido relacionadas con narcotráfico, tráfico de órganos, trata de mujeres para fines de explotación sexual o realización de videos de violencia.

40. La respuesta de las autoridades frente a los asesinatos, desapariciones y otras formas de violencia contra las mujeres ha sido muy deficiente, especialmente en

los primeros años de los noventa, y el Gobierno mismo lo reconoce que se han cometido errores e irregularidades durante ese período. Se destaca una actitud más positiva, aunque limitada, de procuración de justicia en el presente y se acentúa que las investigaciones se procesan con más rapidez y seriedad en los procedimientos. Todavía, en los casos más recientes, la situación de las investigaciones, a pesar de que se ha tomado mayor conciencia de la gravedad de los hechos, no está completamente clara y se cuestiona la eficacia de la justicia.

41. Por ejemplo el caso de los ocho cadáveres hallados en el campo algodonero frente a la sede de la Asociación de Maquiladoras en Noviembre 2001, provocó una conmoción de la opinión pública y una protesta masiva que daría lugar a la "*Campaña Alto a la impunidad: ni una muerta más*". Las autoridades estatales insisten en haber efectuado una investigación rápida e inmediata con la detención de los presuntos culpables, específicamente "La Foca" y "El Cerillo". Sin embargo, hay argumentos contra tales detenciones formulados por diversas personas y grupos, que plantean que se han aplicado torturas para obtener las confesiones, por lo que más tarde se retractaran de sus declaraciones iniciales. La muerte sospechosa de un de los acusados, en detención, contribuyó igualmente al clima de duda y de falta de confianza en la justicia.

42. Adicionalmente, se percibe una actitud de minimizar la importancia de los problemas en el discurso de las autoridades estatales en particular. Se argumenta que se está prestando una atención desproporcionada a la situación de Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua y que la violencia contra las mujeres bajo diversas formas, incluyendo la violencia doméstica e intrafamiliar y la violencia sexual, existe también en otras ciudades y regiones de México.

43. La delegación recibió abundante información de distintas fuentes sobre obstrucción a las investigaciones, retrasos en la búsqueda de desaparecidas, falsificación de pruebas, irregularidades en los procedimientos, presiones sobre las madres, negligencia y complicidad de agentes del estado; utilización de tortura para la obtención de confesiones; hostigamiento de familiares, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil que se han empeñado en la lucha por la justicia.

44. En este breve panorama general de la situación cabe aún referirse al papel fundamental que las organizaciones de la sociedad civil, de familiares de las víctimas y de defensores de los derechos humanos, han desempeñado en la llamada de atención

consistente y persistente acerca de la situación de los crímenes y violaciones de los derechos humanos de las mujeres de Ciudad Juárez y del imperativo de hacer justicia en el descubrimiento y sanción de los culpables. Ellas despertaron la conciencia de la comunidad nacional y de la 10 comunidad internacional. Debe significarse en particular la presión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y de su Relatora Especial sobre los Derechos de las Mujeres, no solamente por el Informe presentado, sino también por el compromiso de prestación regular de informes por parte del Estado Mexicano a la misma Comisión en el último año.

Repetición del Fenómeno en otros Sitios

45. En resumen, la situación en Ciudad Juárez, no obstante la nueva conciencia y los esfuerzos desarrollados en diferentes niveles, sigue siendo altamente compleja, dolorosa, prolongada y llena de claros-oscuros, sospechas y horrores inaceptables.

46. Aunque se considere que en Ciudad Juárez hay una disminución en los meses más recientes en las muertes y desapariciones, eventualmente fruto de las medidas que están siendo implementadas para enfrentar la situación, sobretodo por el Gobierno Federal, lo que ocurre es que el mismo fenómeno de asesinatos y desapariciones, incluyendo casos de violencia sexual con un patrón similar se han realizado en Chihuahua en número creciente.

47. La delegación ha recibido también información de varias fuentes sobre casos de asesinatos similares y recientes ocurridos en otras ciudades y regiones de México, específicamente en Nogales, Tijuana, León y Guadalajara.

Compromisos Internacionales en Materia de los Derechos de la Mujer

48. El principal avance en la situación es que ahora se reconoce que hay un problema y que hay que darle respuestas eficaces y compatibles con la dimensión de la tragedia y con los compromisos asumidos por el Estado Mexicano con respecto a la promoción y protección de los derechos humanos fundamentales de la mujer.

49. La promoción y protección de los derechos humanos es uno de los compromisos asumidos con fuerza por el actual poder político. México ha firmado y ratificado los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles

y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y, específicamente con relación a los derechos de la mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Es vinculado también a instrumentos regionales pertinentes.

50. En el ámbito de tales compromisos internacionales, en particular respecto a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aparece que hay fallas graves por parte del Estado Mexicano específicamente en lo concerniente a sus artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 15 de ésta Convención.

51. El artículo 1 de la Convención prevé que:

> *"la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer... de los derechos humanos y libertades fundamentales…".*

La violencia contra las mujeres configura una exclusión y restricción que les impiden el goce de sus derechos fundamentales. Lo cual se confirma en la Recomendación 19 del Comité cuando considera que:

> *"la definición de discriminación incluye la violencia basada en el género, que es la violencia que se dirige a la mujer porque es una mujer…"*

;y, por otro lado, que

> "*la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades…".*

52. La Declaración para la Eliminación de la Discriminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1993, considera también que:

> "*por violencia contra la mujer se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida publica como en la vida privada."*

53. Como sigue, la situación en Ciudad Juárez –la violencia de género y la impunidad subsecuente– resulta en una violación grave de las disposiciones de la Convención.

54. El artículo 2 recoge la responsabilidad de los Estados a seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y con tal objeto se comprometen a:

> *"adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer", a "establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer…e garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación", a "abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria y velar porque las autoridades y instituciones públicas actúen en conformidad con esta obligación", a "tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".*

55. Es evidente que hay fallas y violaciones por parte del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones en ese respeto. Considerando que en el presente hay una mayor voluntad política, sobretodo en las estructuras federales, para hacer frente a la discriminación y violencia contra las mujeres, no puede dejar de decirse que en las políticas desarrolladas desde 1993 en lo que respeta a la prevención, la investigación y la sanción de los crímenes de violencia contra las mujeres, las políticas adoptadas y las medidas tomadas han sido ineficaces y han permitido un clima de impunidad y de desconfianza en la justicia incompatible con los deberes del Estado.

56. El artículo 5 de la Convención prevé la obligación de los Estados Partes de tomar mediadas apropiadas para:

> *"modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres."*

57. Esta obligación del Estado no ha sido debidamente cumplida, incluso en las campañas destinadas a prevenir la violencia en Ciudad Juárez que, más de que promover la responsabilidad social y el cambio de patrones socioculturales relativos a hombres y mujeres y la dignidad de estas, se focalisaron en responsabilizar a las posibles víctimas con su propia protección, manteniendo los estereotipos culturales tradicionales.

58. Consideraciones similares podrían ser formuladas en relación con el artículo 6, que contempla la obligación de *"suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación*

de la prostitución de la mujer" – un posible móvil para los asesinatos y desapariciones que no está ni comprobado ni negado; y en relación con el artículo 15, que prevé que *"los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley"* en todos los aspectos de la vida y que específicamente consagra la igualdad relativa al *"derecho de las personas a circular libremente"*.

59. Tal no es el caso en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua, en las cuales un clima de miedo y de peligro impide a muchas mujeres, sobretodo jóvenes y de extractos sociales más humildes, de proseguir una vida normal en plena libertad. Adicionalmente, el derecho a la igualdad jurídica, no obstante su garantía en el artículo 4º de la Constitución Política de México, no ha sido, y no esta siendo, garantizado a las mujeres en los procedimintos pertinentes en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua.

60. De lo que precede, se podrá concluir que las responsabilidades del Estado Mexicano como Estado Parte de CEDAW muestran deficiencias graves de cumplimiento que urge reparar.

IV. Homicidios y Desapariciones

Principales Problemas

Perfil de las Asesinadas y Desaparecidas

61. Aunque como se ha visto, no existen estadísticas realmente confiables, la mayoría de las fuentes oficiales coinciden en que han sido asesinadas en Ciudad Juárez más de 320 mujeres, mientras que las organizaciones de la sociedad civil con que se reunió la delegación refieren 359. La tercera parte de las cuales ha sufrido brutal violencia sexual.

62. La violencia contra las mujeres a lo largo de estos 10 años se ha incrementado permanentemente, y como consecuencia han aumentado los asesinatos, ya sean sexuales, por celos, por problemas de convivencia, por disputas en el hogar, o vinculados al tráfico y consumo de drogas.

63. Las víctimas de los crímenes de violencia sexual son por lo general mujeres bonitas, muy jóvenes, incluso adolescentes, que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; la mayoría son trabajadoras de las maquilas o de otros centros laborales y estudiantiles.

64. Durante muchos años desaparecían en el trayecto de sus viviendas a sus lugares de destino, pues tenían que transitar en las noches y madrugadas por zonas despobladas, sin alumbrado público. En la actualidad las desapariciones están ocurriendo a pleno día y en el mismo centro de la ciudad, sin que la policía lo detecte y sin que nadie reporte haber visto algo anormal.

65. Por lo que se conoce, la mecánica de estos crímenes sexuales comienza con el secuestro de las víctimas, ya sea por engaño o por la fuerza son mantenidas en cautiverio y abusadas sexualmente, incluyendo la violación, e incluso en algunos casos torturadas, hasta que se produce el homicidio y después el abandono de sus cuerpos en algún lugar deshabitado.

66. Como ya se dijo, las asesinan por ser mujeres y pobres. Son crímenes de género y por ello, durante años han sido tolerados con absoluta indiferencia por las autoridades. Alarma conocer además, que el fenómeno se está extendiendo en condiciones similares a otras ciudades de México.

67. Algunos altos funcionarios del Estado de Chihuahua y del Municipio Juárez han llegado a culpar públicamente, a las propias víctimas de su suerte, ya sea por la forma de vestir, por el lugar en que trabajan, por su conducta, por andar solas, o por falta de cuidado de los padres, lo cual ha generado justificada indignación y muy fuertes críticas.

68. El actual Secretario General del Gobierno de ese Estado expresó a la delegación que cuando aparece una muerta en Juárez hay un gran escándalo y que sin embargo eso pasa en todas partes de México y mucho más en Estados Unidos.

Circunstancias en que Aparecen los Cuerpos

69. Resulta significativo que en el caso de los crímenes de violencia sexual –durante diez años– los cadáveres de las mujeres aparecen, casi siempre, en las mismas zonas despobladas, a las que sólo puede llegarse con helicópteros o con vehículos de doble tracción. Las colocan en lugares donde por alguna causa alguien ha de pasar para denunciar el hallazgo. Los cuerpos nunca han sido encontrados como resultado de la actividad investigativa del Ministerio Público.

70. Algunas aparecen maniatadas, golpeadas, otras torturadas, e incluso varias con mutilaciones; muchas en avanzado estado de descomposición; unas llevando ropas

y objetos de otras, mientras que de un grupo solo dejan osamentas correspondientes a desaparecidas de años anteriores o inexplicablemente a muchachas que llevaban días o meses en manos de sus captores. También algunos familiares dijeron a la delegación que hay cuerpos que según les han dicho, permanecieron en congelación.

71. Los asesinos, lejos de esconder las víctimas las exponen, lo cual podría parecer un desafío a las autoridades, pues hasta el momento han gozado de total impunidad. Ha existido también la curiosa coincidencia de que han aparecido jóvenes asesinadas en momentos en que se han dado a conocer medidas del Gobierno o acciones de las ONGs como si fuera una respuesta o una amenaza de los criminales.

72. Llama la atención, que según el relato de algunas madres, a los que se hará referencia posteriormente, sus familiares, o ellas mismas, vieron los cadáveres a sus hijas con piel y pelo, mientras que pocos días después, solo quedaban osamentas. También algunas recibieron sarcófagos sellados que las autoridades no les permitieron abrir.

Las Desaparecidas

73. No es posible siquiera tener una idea del número real de mujeres que durante estos diez años han desaparecido en Ciudad Juárez, pues las cifras que se ofrecen en la actualidad oscilan entre las 44 que declaran las autoridades del Estado, alrededor de 400 que mencionan las ONGs y alrededor de 4,500 que denuncia la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

74. El Gobierno plantea que realmente en la mayoría de los casos no se trata de desapariciones, pues un alto porcentaje de las mujeres que trabajan y viven en Ciudad Juárez son de otros territorios del país, por lo que permanecen un tiempo y después se van, mientras que muchas pasan a Estados Unidos, huyen con sus novios, escapan de fuertes conflictos con sus padres o de la violencia intrafamiliar. A todo ello se suma que en México la desaparición no se considera delito.

75. Por esas razones las autoridades no proceden de inmediato a la búsqueda de los casos que se denuncian, ni aceptan que se alegue secuestro para obligarlos a actuar, sino que conminan a las familias a que averigüen y se informen, dejando transcurrir los días sin iniciar una investigación, que en realidad, según aseguran las organizaciones de la sociedad civil y los familiares de las víctimas, nunca se realiza, perdiéndose un tiempo esencial para salvar vidas, pues las pruebas demuestran que

las muchachas siempre permanecen varios días en poder de sus verdugos antes de ser asesinadas.

76. Hay numerosos testimonios de indiferencia de las autoridades ante la desesperación de las familias que acuden a presentar una denuncia por desaparición. Las han hecho acudir una y otra vez a las oficinas sin lograr que se inicien averiguaciones. Han dejando pasar los días sin hacer nada, mientras son conminadas a que busquen información por cuenta propia. La propia Directora del Instituto Chihuahuense de la mujer planteó que las hacen esperar largas horas para ser atendidas.

77. Podrían citarse numerosos ejemplos que demuestran la indolencia e inercia existentes, dos de ellos resultarán elocuentes:

78. En 1995, Cecilia Covarrubias Aguilar de 15 años, salió para llevar al hospital a su hijita de unos días de nacida y desapareció con ella. Su cuerpo fue encontrado tiempo después, pero han transcurrido 8 años sin determinarse el paradero de esa niña.

79. Su madre, Soledad Aguilar, tras una búsqueda incesante, logró ubicar su presunta nietecita y solicitó se le hicieran las pruebas de ADN, comunicándosele que el resultado había sido negativo. Posteriormente, revisando el expediente, constató por las fotografías, que las autoridades habían suplantado la niña por otra. Aunque lo ha pedido una y otra vez, no ha logrado que comparen las huellas de su pie con las que tomaron a la bebita en el momento de su nacimiento. Las autoridades de la localidad le han recomendado que trate de llegar a un arreglo con esa acomodada familia.

80. Lydia Alejandra García Andrade desapareció el 2 de febrero del 2001, su madre, Norma Andrade puso la denuncia el día 16 y le dijeron de forma irrespetuosa que seguramente se había ido con el novio. Según dijo a la delegación, dos días después, a las 9.00 p.m., una señora llamó al número de emergencias de la policía y denunció que frente a su casa estaban golpeando a una joven en un carro blanco, que la tenían desnuda de la cintura para abajo, sólo con calcetines. El carro permaneció allí una hora y media, pero la Policía llegó a las 11:00 p.m. cuando ya se la habían llevado. La mujer llamó a un canal de televisión y lo denunció, diciendo que esperaba que no apareciera otra muchacha muerta.

81. El cadáver de Lydia Andrade se encontró después. En agosto de ese mismo año, el FBI informó a la Policía que conocía dónde habían tenido a su hija, a qué se dedi-

caban y por qué la habían asesinado; pero inexplicablemente la información se filtró a la prensa, se publicó y los presuntos culpables huyeron. La policía tardó dos meses en ir a registrar el lugar.

82. Su madre contó que la autopsia está incompleta, en su cuerpo encontraron bello púbico y cabellos que no mandaron a analizar, sufrió violación tumultuaria. Su caso está plagado de irregularidades.

83. Tanto la Procuraduría General del Estado, como la Fiscalía Especial de Ciudad Juárez informaron que están por implementar un nuevo sistema de clasificación de las desapariciones, que permite la investigación inmediata en los casos que definen como de "ALTO RIESGO".

84. Se considera que una desaparición es de ALTO RIESGO y que debe ser asumida por la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, cuando existe certeza de que no tenían motivos para abandonar el hogar, cuando la desaparición se produce en el trayecto de la escuela a la casa o cuando se trata de una niña. Como se ve, se discriminan de esta calificación las muchachas que no tienen buena conducta o que presentan problemas familiares.

85. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer, expuso a las expertas que aunque desde enero del año en curso ha habido cambios, solo disponen de una patrulla y cuando se denuncia un caso de desaparición, a veces hay que esperar 5 o 6 días hasta que toque el turno, cuando se precisa actuar de inmediato.

86. Se informó por las autoridades que en los casos que no son considerados de alta peligrosidad, también se hacen averiguaciones, a través de la oficina de atención a víctimas, perteneciente a la Fiscalía Especial de Delitos Sexuales y contra la Familia.

Investigaciones y Procesos Penales

87. Hasta el presente, en los casos de crímenes sexuales, los asesinos han actuado con absoluta impunidad. Casi todas las fuentes, incluyendo afirmaciones y comentarios hechos a la delegación por funcionarios del Gobierno Federal y dirigentes de instituciones a esa instancia, incluso de algunos Senadores, dejan claro que se presume en los años transcurridos, complicidad y fabricación de culpables por parte de autoridades locales, tanto estatales como municipales.

88. En numerosas ocasiones las organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas criticaron las deficiencias del procedimiento procesal penal, asegurando que no se ha investigado a fondo ningún caso de homicidio por violencia sexual, no se ha preservado la escena del crimen, se han destruido evidencias, se han ignorado acusaciones, se han fabricado culpables, se han perdido pruebas, se han sustraído hojas de los expedientes, algunos sólo tienen unas pocas páginas, lo que demuestra que han transcurrido años sin investigar nada. Plantean que más bien se interesan por la vida privada de las víctimas buscando justificación a los asesinatos.

89. Se puso como ejemplo el caso de la joven Verónica Castro secuestrada y violada por policías, que logró escapar y denunció al guardaespaldas del jefe de la Fiscalía y dos policías federales, los cuales ni siquiera fueron detenidos y ahora se dice que ya no trabajan en ese cuerpo.

90. En otro caso, al que se hará referencia más adelante, se denunció que al día siguiente de encontrarse las víctimas se hicieron movimientos de tierra en la zona del hallazgo, evidentemente para borrar cualquier indicio.

91. Las autoridades a las distintas instancias argumentan que por mucho tiempo se careció de recursos, de capacitación, de personal experimentado.

92. Se informó a la delegación en entrevistas oficiales, tanto a nivel federal, estatal y local, que en el momento actual se han puesto en ejecución protocolos para el manejo de la escena del crimen, y de las evidencias, así como manuales específicos para todas las especialidades que garantizan la actuación, pues son de obligatoria aplicación. También se han asignado recursos de todo tipo para garantizar la realización de las investigaciones que sean necesarias. Se han reabierto los denominados como "casos fríos" que corresponden a las víctimas encontradas entre el 93 y el 97.

93. La Procuraduría General de la República ha ejercido la facultad de atracción respecto a catorce casos de homicidios de mujeres, en respuesta a una denuncia y una autoinculpación que los relacionaba con la delincuencia organizada. De las víctimas, 8 fueron encontradas en el campo algodonero en Noviembre del 2001 y seis halladas en el Cristo Negro, 3 en Noviembre del 2002 y 3 en Febrero del 2003.

94. En la entrevista en la PGR al hacer referencia al caso del campo algodonero, se expresó que después de realizar las investigaciones, consideran que los sujetos presos

no son responsables, comentaron que con un expediente fácil no se resuelve el problema, y reconocieron que hay pistas y líneas que apuntan a posible encubrimiento por elementos de la policía municipal.

95. Al respecto, durante una reunión sostenida con Casa Amiga e Equality Now, un oficial involucrado en el caso de las muertas halladas en el campo algodonero, dijo a la delegación que cuando estaban en el proceso de identificación de las víctimas, la investigación se cerró, dándose a conocer la identidad de las muchachas asesinadas sin prueba pericial. En unos pocos días ya había 2 detenidos. Al hacerse las pruebas de ADN, 8 meses después, solo tres cadáveres coincidieron con la identificación inicial.

96. Afirmó también que en Ciudad Juárez no se investiga, que hay complicidad, protección de los culpables directa o indirectamente. Que es un patrón negar el problema, minimizarlo, descalificar a las víctimas, haciéndolas responsables de su suerte y fabricar culpables.

97. En igual sentido se pronunció en este encuentro, el pasado Director de la Prisión del Cerezo en Ciudad Juárez, ya que afirmó que por el conocimiento profundo de delincuentes y policías estaba convencido de que existía complicidad e intereses comunes entre ambos y que coincidían en la protección al narcotráfico. Aseguró que pudo constatar que en el caso de "Los Rebeldes", acusados por los homicidios de "Lomas de Poleo", hubo confesiones bajo tortura, lo cual certificó, presentando las denuncias ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De igual forma dijo que no es cierto que Omar Latif Sharif haya tenido contacto alguno con ellos para ordenarles y pagarles los asesinatos que ocurrieron estando en prisión, pues mientras dirigió la cárcel, lo tuvo bajo su custodia, aislado y con vigilancia permanente, pues estaba convencido de que tenía enormes posibilidades de fugarse. Nunca fue llamado a declarar. Considera que la policía Judicial del Estado de alguna manera tiene relación con los asesinatos y que por ello tratan de obstruir la participación federal en las investigaciones.

98. En la Procuraduría General de la República expusieron que hay otras líneas de investigación que se desprenden de los casos atraídos. Aunque hasta ahora no han encontrado vínculo directo entre las víctimas, algunas estuvieron en la misma escuela o aparecieron en el mismo lugar y se va a estudiar uno a uno, al igual que se analizan otros indicios. De igual forma una de las indagatorias se dirige a elementos de la policía municipal.

99. El 14 de agosto se inauguró la Agencia Mixta del Ministerio Público en Ciudad Juárez en la que la PGR participa con la Procuraduría Judicial Estatal de Chihuahua, en la realización de investigaciones.

100. La PGR está haciendo 45 averiguaciones previas de la Procuraduría Estatal que tienen como denominador común el hecho de que la privación de la vida de diversas mujeres se relaciona con móviles sexuales para determinar si se trata de casos que son de competencia federal, proponer lo que corresponda e identificar y detener y procesar a los culpables.

101. Se explicó a la delegación que están sistematizando toda la información derivada de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, utilizando un sistema de análisis de datos de última generación, lo cual permitirá al órgano de inteligencia de la institución apoyar al Ministerio Público de la Federación con el procesamiento de información de casos pasados, presentes e incluso perfiles futuros para fortalecer su actuación y hacer más eficiente la procuración de justicia. Hasta el momento de la visita de 224 expedientes que han podido localizar habían revisado el 34,5% cuyas informaciones encontraba ya en la base de datos.

102. Plantearon que se encuentran en una etapa de revisión de todos los procesos, dispuesta a reabrir o establecer nuevas líneas de investigación y que no tendrán límites en exigir responsabilidades, pues se lleva a cabo una revisión integral, aunque con limitaciones, ya que en muchos casos se trata de hacer una reconstrucción del pasado.

103. No obstante, de acuerdo a lo que se explicó después a las expertas en Ciudad Juárez al visitar la representación de la PGR, lo que está ocurriendo es que cuando revisan los expedientes, los que encuentran incompletos o con problemas, como no son de su competencia, vuelven a entregarse a la Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres para que sean ellos quienes les den seguimiento, es decir, todo vuelve al punto de partida.

104. Todas las fuentes coinciden, incluyendo los tres niveles del gobierno, en que por ser una ciudad fronteriza puede haber participación en los crímenes, de ciudadanos mexicanos y norteamericanos, incluso que los asesinos vivan allá y formen parte del tráfico de drogas, que asesinen en Estados Unidos y traigan después las víctimas a Ciudad Juárez.

105. De ahí que el gobierno de México, desde mediados del año pasado solicitara al FBI apoyo técnico especializado y de asesoría, Se ha establecido cooperación en lo que respecta a capacitación y a la aplicación de un programa específico para crímenes violentos.

106. Organizaciones de la sociedad civil que se entrevistaron con la delegación argumentaron que se requiere un convenio binacional para investigar los crímenes de mujeres, y consideran que resulta inconcebible que exista para los robos de autos y no para estos horrendos asesinatos.

107. Se afirma que en Ciudad Juárez los juicios no son públicos y que con frecuencia se trasladan a la ciudad de Chihuahua, lo cual crea grandes dificultades a las familias sin recursos lo cual justifican las autoridades locales alegando que en la cárcel del Cerezo hay hacinamiento y que para que guarden prisión en Chihuahua deben ser juzgados allí, mientras que las ONGs consideran que los llevan a Chihuahua porque en Juárez la prisión les permite visitas y entrevistas de prensa.

108. En los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia intrafamiliar o delincuencia común, el Gobierno afirma que hay avances en el proceso de investigación, identificación y enjuiciamiento de los culpables y según plantearon las autoridades a la delegación la mayoría de los sentenciados ha sido condenado a penas que rebasan 20 años de prisión; no así en los relativos a crímenes sexuales.

109. No ocurre así en los actos de carácter sexual violento Hay personas que llevan 7 años presas, otras 5 y aunque la Ley establece que hay que dictar sentencia en el término de 2 años, ocurre que los expedientes están incompletos y las pruebas no resultan convincentes para los jueces, por lo que puede ordenarse la reposición de un procedimiento y volver al principio.

110. A solicitud del Gobierno de México una Misión de Expertos de la ONU realizó el pasado mes de septiembre una visita a Ciudad Juárez, Chihuahua y México, D.F. con el objetivo de realizar un estudio y otorgar asesoría técnica sobre las medidas técnico jurídicas, probatorias y periciales que permitan fortalecer los procedimientos ministeriales y de investigación en los casos de los asesinatos de mujeres.

Actitud Hostil hacia los Familiares y Situación que confrontan. Amenazas y Difamaciones hacia las Organizaciones de la Sociedad Civil

111. La entrevista con un grupo de madres de las víctimas de asesinatos de violencia sexual resultó verdaderamente dramática e impactante. Es inconcebible que exista tal deshumanización y que personas tan humildes y tan golpeadas por la vida, lejos de recibir apoyo y consuelo, sean maltratadas, e incluso amenazadas y acosadas. La delegación escuchó testimonios que ponen de manifiesto arbitrariedades e irregularidades muy graves. Solo algunos ejemplos bastan para demostrarlo.

112. Josefina González, madre de Claudia Ivette González, desapareció el 10 de octubre del 2001 cuando regresaba de la maquila, pues había llegado dos minutos tarde y no la dejaron entrar y apareció al mes siguiente, el 6 de noviembre, en el campo algodonero. Estaba irreconocible, pero le dijeron que era su hija, sin embargo cuando ella la vio era una osamenta y se pregunta qué hicieron con su piel y su pelo si habían pasado solo 8 días y el cuerpo estaba completo, pero le dijeron que los animales se la habían comido... La policía acordonó toda el área y dicen que la limpiaron, sin embargo, días después encontraron su pantalón de pechera húmedo, su credencial de elector y su bata de la maquila. Eso hace que viva con la duda. La entregaron un año después y no le dieron los resultados de las pruebas de ADN argumentando que se echaron a perder. Ha pedido el expediente y no se lo entregan porque debe pagar 1000 pesos que no tiene.

113. Ramona Rivera, mamá de Silvia Elena Rivera, desaparecida en julio de 1995. Puso la denuncia, pero le dijeron que tenía que esperar 72 horas, le indicaron que la buscara ella y les diera noticias. El 1ro de septiembre llegó una patrulla y le informó que ya habían encontrado a su hija, ella se puso muy contenta, no permitieron que su hijo la acompañara, le dijeron que después la traerían, la llevaron al paraje donde la encontraron y la vio, reconoció parte de sus ropas, fue entonces que supo que estaba muerta. No la regresaron porque tenían mucho que hacer y tuvo que pedir limosnas para volver a su casa. Le achacaron el crimen a Shariff que ya estaba preso. Se presenta cada mes para ver si hay noticias de los culpables pero le dicen que su caso es muy viejo.

114. Norma Andrade, mamá de Lidia Alejandra, a cuyo caso hicimos referencia en el acápite de las Desaparecidas, pide como otras abuelas que se realicen los trámites requeridos para la adopción de sus nietos, ya que según la legislación mexicana, aunque estén bajo su guarda y custodia y dependan de ellas, no pueden disfrutar las prestaciones sociales que les corresponden como madres trabajadoras.

115. Según dijo la Secretaría de Desarrollo Social "El marco legal no permite que cuando muere una mujer sus hijos huérfanos que quedan a cargo de los abuelos puedan ser reconocidos jurídicamente por ellos, por lo cual tiene que iniciarse un proceso de adopción".

116. Como muestra de la insensibilidad que predomina esta señora fue amenazada con prisión por el policía que estuvo en su casa si no se presentaba a una citación de la Fiscalía Municipal, aunque constató la gravedad su esposo, que falleció 10 días después. Cuando acudió, supo que el objetivo era entregarle el expediente de su hija.

117. Benita Monarrez, Presidenta de la ONG Integración de Madres por Juárez. Su hija desapareció el 21 de septiembre del 2001 y apareció el 6 de noviembre de ese año. No pudo reconocer su cuerpo, bajo pretexto de que la estaban protegiendo, pero tampoco se lo mostraron a su padre o a los tíos, según cuenta. Tuvo que esperar 6 meses, la antropóloga le dijo que le iba a mostrar un cuerpo que estaba en una tina de agua, pero solo había una osamenta. Cuando vio fotos del hallazgo el cuerpo estaba completo, se pregunta qué le escondieron, qué evidencia no querían que detectara, si sería su hija aquella osamenta. Le han dicho que su hija estuvo en congelación. El expediente estaba cerrado y lo reabrió la PGR. Cuando la llamaron a declarar vio que las denuncias que había hecho sobre un individuo de la policía judicial que tenía amistad con su hija, no estaban en el expediente, había una foto y desapareció. Asegura que al principio, en la Fiscalía Especializada en la Investigación de Crímenes de Mujeres, logró leer un documento que decía que faltaban órganos en el cuerpo de su hija.

118. Rosaura Montañes, mamá de Aracelia Esmeralda Martínez Montañes, desaparecida y encontrada estrangulada y con numerosos hematomas en 1995, fue llevada al Anfiteatro para que identificara el cadáver de su hija tapado con una sábana, a unos 20 metros de distancia, solo le enseñaron un pie. Nunca supo si realmente era ella, no la dejaron enterrarla cuando quiso. Ella preguntó qué estaban ocultando y le respondieron de forma déspota que la caja estaba sellada no se podía abrir.

119. Patricia Cervantes, mamá de Neyra Azucena Cervantes, de Chihuahua, desaparecida el 13 de mayo del 2003, hizo de inmediato la denuncia de la desaparición y cuando se dieron cuenta de que las autoridades no harían nada, su familia inició la búsqueda, por lo que vino desde Chiapas un sobrino de su marido. Como su hija no aparecía comenzaron a hacer actos de protesta con otras familias, señalando a la

Procuraduría y al Gobernador como negligentes, e hicieron pública la denuncia de una mujer que colaboraba con las autoridades, que consideraban vinculada al asesinato.

120. El 13 de julio le dijeron que había aparecido la osamenta de su hija en un lugar de muy difícil acceso y acudieron a hacer la identificación, ocasión en que detuvieron a su esposo, argumentando que lo vieron sospechoso, y como su sobrino protestó, también lo arrestaron. Amenazaron al esposo para que se declarara culpable, diciéndole que estaban torturando al sobrino y que podía ahorrarle sufrimientos. Dos días después lograron la confesión del sobrino y amenazaron a su esposo diciéndole que si decía algo matarían a su otra hija.

121. Le enseñaron la ropa de Neyra y le dijeron que los restos se los entregarían en una urna cerrada, pues querían evitarle dolor. Exigió verla y constató que no era ella, no era el color de su pelo y le llamó la atención que la osamenta estaba completamente limpia de tejidos blandos, lo que justificaron diciendo que habían sido lavados los huesos. Pedimos prueba de identidad, solicitando a la PGR que las realizara, lo cual impidieron los custodios alegando que cumplían órdenes del Gobernador, lo mismo ocurrió con otros casos, por lo que hicieron una denuncia nacional e internacional y lo lograron. Aun no están los resultados.

122. Posteriormente acudió a su casa una persona haciéndose pasar por funcionario de la PGR y más adelante un sacerdote que afirmaba venir en nombre del Gobernador pidiéndole que reconociera ese cadáver como el de su hija, lo que no ha aceptado.

123. En la reunión con los familiares se planteó que en ocasiones algunos periódicos de la localidad publicaban de manera insensible fotos de sus restos o de sus cuerpos semidesnudos.

124. En la entrevista sostenida con el Subprocurador de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez se planteó a la delegación que ahora tienen un área de atención a los familiares de las víctimas. Reconoció que ciertamente hay casos donde no hay avances, y que hay algunas renuentes a participar porque se ha perdido la confianza.

125. Dijo que la Mesa Técnico Jurídica trabaja con familiares de víctimas y con las ONGs, pero que ellos quieren que se abran los expedientes, lo cual legalmente está prohibido. No obstante explicó que es una vía institucional de información general a las familias y sus representantes, donde se les exponen los avances caso por caso.

126. El hostigamiento a defensores de los derechos humanos, a las familias de las víctimas y a sus abogados, sigue aumentando. Hay tensión, violencia contra las ONGs. Autoridades del Gobierno del Estado han afirmado que algunas lucran con el dolor.

127. Estando en Ciudad Juárez, el día 21 de octubre, fuimos testigos de la persecución que sufrió la Sra. Marisela Ortiz, destacada luchadora por el esclarecimiento de los asesinatos, que fue perseguida a partir de las 5 de la tarde por dos camionetas, y amenazada por un individuo que después de interceptar su carro, con el rostro descubierto, le aseguró que como se dedicaba a hostigarlos, la iban a matar, pero que antes asesinarían a sus nietos de dos y siete años así como a sus hijos.

128. La Sra. Norma Andrade, madre de una de las víctimas, que ya ha sido mencionada, acudió al hotel a las 9 de la noche, junto a un integrante de una de las ONGs con que nos habíamos entrevistado, para pedir nuestra ayuda, pues había recibido una llamada de Marisela en la que pedía protección para sus nietos e hijos, ya que estaba a punto de ser secuestrada por unos desconocidos

129. Fue indescriptible el terror que experimentó esa mujer cuando, seguida por las dos camionetas, llegó al hotel para encontrarse con nosotras, que habíamos solicitado la presencia del Delegado de la Procuraduría Federal para brindarle protección y escuchar una declaración que no se atrevió a realizar.

130. Marisela le expresó la inseguridad que había sentido cuando en una ocasión anterior la policía del Estado le ofreció protección por otras amenazas, y lejos de sentirse tranquila, se vio perseguida y acosada. Finalmente aceptó la protección de las autoridades federales. Norma también denunció que había sido objeto de persecución y amenazas de la policía, que había pedido a la Fiscalía del Estado las fotos de los agentes de Juárez para denunciar esos individuos y que no le habían dado acceso. El Delegado de la Procuraduría prometió hacerlo.

131. En el encuentro que sostuvimos con la Sub Secretaría de Relaciones Exteriores relatamos este suceso que refleja muy claramente la impunidad con que actúan los asesinos y que demuestra que están libres. Les pedimos protección para esta luchadora y para todos los que como ella, se arriesgan para poner fin a los asesinatos, para que sean detenidos y enjuiciados los culpables y para que cese la impunidad.

Desconfianza en la Justicia

132. Todo lo expresado anteriormente justifica la desconfianza que existe sobre la actuación de las autoridades estatales y municipales. El Jefe de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación planteó a la delegación que tratan de fomentar la cultura de la denuncia y de la Prevención, que tratan de recuperar la credibilidad, lo que se logrará en la medida en que las personas tengan la certeza de que su denuncia será tenida en cuenta.

133. En la Secretaría de Seguridad Pública, a nivel federal, encargado del operativo de la Policía Federal Preventiva, expresó a las expertas que en las comunidades se han percatado de la enorme desconfianza que existe hacia todo lo que es Gobierno Municipal, y Gobierno del Estado, ya que la gente se siente abandonada. Aseguró que la corrupción de los cuerpos policiales es frecuente en Ciudad Juárez, que cobran una cuota para permitir la compra-venta de la droga, que saben que están infiltrados en los Comités vecinales para enterarse de las denuncias.

134. Explicó cómo tratan de ganarse la confianza de la gente, pero insistió en que es necesario acabar con la impunidad, utilizar la transparencia, que haya acceso a los procesos judiciales, que la víctima forme parte de su proceso para poderla defenderse, y que sería mucho mejor si hubiera un solo Código Penal.

Datos Inconsistentes

135. No existen registros claros, convincentes sobre la cantidad de mujeres asesinadas y desaparecidas. No hay coincidencia en las cifras que presentan las diferentes instancias del Gobierno y las que citan las ONGs.

136. Según el informe presentado por el Gobierno mexicano a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se reconocen "326 casos de homicidios, de los cuales considera concluidos 92, habiéndose dictado sentencia a los culpables, 13 fueron canalizados al Tribunal de Menores, 114 se encuentran en proceso de investigación, es decir en etapa de averiguación previa, 85 están en etapa de juicio, 12 fueron archivados por muerte del acusado, 8 están en fase de reposición de procedimientos al haber sido atorgadas apelaciones y 2 fueron remitidos a otras autoridades por ser de competencia de esas instancias".

137. El Gobierno asegura que de los 90 casos que consideran como de violencia sexual solo en 4 se ha dictado sentencia, mientras que la casi totalidad de las fuentes de la sociedad civil plantean que esos 4 casos tampoco están resueltos y que tal vez algunos de los acusados no sean culpables. Solo un prisionero ha sido juzgado y sancionado, después de 8 años, encontrándose aún en fase de apelación.

138. En términos de control de procesos informan que "54 se encuentran en etapa de instrucción, es decir que se ha identificado a un probable culpable y en algunos casos se ha dictado la orden de aprensión; 21 ordenes de aprensión están pendientes de ejecutar, 6 pendientes definitivas están por dictarse, a 2 se les ha dictado orden de formal prisión, a 1 se le ha dictado reposición de procedimiento y un archivo no ha sido localizado en el Juzgado".

139. En cuanto al avance de las investigaciones afirman que "a pesar de los resultados obtenidos, queda mucho por hacer, prácticamente porque la mayoría de los casos se encuentran en proceso de investigación, como ya se expresó los avances están en los casos relacionados con los móviles resultantes de la violencia común.

140. Aunque lo más lógico sería que el Gobierno diera las estadísticas exactas, expusiera los móviles e informara la situación de las averiguaciones, para resolver las diferencias en las estadísticas que se brindan, el Instituto Chihuahuense de la Mujer presentó el 28 de agosto, una auditoria periodística con esos fines. Sus resultados arrojan, hasta el mes de julio, 321 mujeres muertas en Ciudad Juárez, de las cuales el 28% fueron víctimas de crímenes sexuales, el 16% pasionales, el 5% violencia intrafamiliar y el 8% se desconocen las posibles causas. Informó que entre los 90 crímenes sexuales no han sido identificados 21 cadáveres.

141. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer dijo a la delegación que otras fuentes hacen referencia a 98 crímenes sexuales porque en la relación presentada por ICHIMU no se incluyen casos como el de una de las víctimas de Cerro Bola, Erika Ivonne Ruiz Zavala, desaparecida en junio del 2001, maniatada y desnuda, muere por frío, por un ataque epiléptico, pero como no hubo penetración, no puede considerarse que es un delito sexual, sino un feminicidio. Hay 8 casos como éste.

142. Hay que decir que para las organizaciones de la sociedad civil la auditoria no ofrece credibilidad. Mostraron a la delegación resultados de algunas autopsias donde aparecen las agresiones sexuales que sufrieron jóvenes que se registran como

muertas por causas desconocidas y expresaron que hay casos que se presentan por sobredosis encubriendo el verdadero móvil.

143. La PGR en Ciudad Juárez reconoce 93 asesinatos por móvil sexual, y especifica que de ellos 51 son seriados.

144. Según las abogadas de las madres con que se entrevistó la delegación, los feminicidios han aumentado, pues entre 1993 y 1998 como promedio aparecía una muerta cada 12 días; entre 1998 y 2003 una muerta cada 11 días y en los meses transcurridos del 2003 hay una muerta cada 10 días. No existen cifras oficiales al respecto.

IMPUNIDAD

145. En 1998, después de analizar 27 casos de homicidios, por el incumplimiento del deber de dar justicia, por no llevarse a cabo las diligencias para prevenir, por no estar las investigaciones suficientemente sustentadas y existir un cuadro de impunidad, La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México aprobó la Recomendación 44 al Gobierno del Estado de Chihuahua y del Municipio de Ciudad Juárez.

146. Las autoridades estatales y municipales no aceptaron iniciar y determinar un procedimiento de responsabilidad administrativa contra el jefe de enlace de la Procuraduría General de Justicia del Estado, ni estuvieron de acuerdo en establecer un procedimiento administrativo de investigación para determinar las irresponsabilidades en que incurrieron el Sub Procurador General de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez, el Coordinador Regional y la Jefa de Averiguaciones Previas y entonces Coordinadora de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales contra la Familia y Personas Desaparecidas, todos adscritos a la misma Sub Procuraduría, así como a Agentes del Ministerio Público, personal del área de Servicios Periciales y Policía Judicial que intervinieron en las averiguaciones previas mencionadas en el documento.

147. Tampoco las autoridades del Estado de Chihuahua aceptaron investigar todo lo concerniente al desempeño de las funciones del Procurador General de Justicia a esa instancia.

148. Puede mencionarse además el caso de la Comandante Gloria Cobos, a la que hicieron referencia numerosas personas entrevistadas, ya que actuó por el asesinato de Paloma Escobar, al frente de las tareas de la policía judicial, colocando pruebas

falsas para inculpar al novio de la víctima, comprobándose por estudios periciales que la evidencia fue sembrada. La Fiscalía aceptó la responsabilidad, liberó al detenido y suspendió en sus funciones a la Comandante, la cual debía ser sometida a proceso, lo cual no ocurrió.

149. Numerosas fuentes, principalmente de la sociedad civil plantearon que los detenidos por los crímenes sexuales no serían responsables de estas acciones, exponiendo como prueba de ello que los asesinatos continúan.

150. Todo lo expresado en este informe demuestra que en los casos de crímenes sexuales no ha operado la justicia. Nunca se ha hecho una depuración de las autoridades implicadas en las denuncias.

Atracción

151. La posibilidad de la atracción es uno de los temas más polémicos en México. Según la Constitución, sólo es posible en casos de narcotráfico, tráfico de órganos, trata de personas y otras formas de delincuencia organizada. La Secretaría de Gobernación plantea que ha sido descartado de entrada que sea la única cuestión a debatir ante un diagnóstico mas de fondo, ya que atraer los casos al fuero federal puede resolver parte del problema, pero están tratando de abordarlo de manera integral, sin dejar de lado al Estado.

152. La idea que prevaleció en el Gobierno fue lograr la coordinación y por ello se genera una Agencia Mixta. El Gobierno Federal ha asumido la responsabilidad, no desde el punto de vista legal, sino político, estar presentes compartiendo responsabilidades con las autoridades locales.

153. En la PGR plantearon que cada instancia tiene su ámbito de competencia y que de acuerdo a las leyes vigentes sería hasta un delito intervenir. Dijeron que el Senado debía cambiar las leyes antes de exigir que las violaran. Se han atraído 14 casos porque se presentó una denuncia de tráfico de órganos. Aunque consideran que el problema está relacionado con la delincuencia organizada, aclararon que para la legislación mexicana dentro de ese delito no está el homicidio.

154. El Gobierno del Estado de Chihuahua considera que los casos de homicidios y desapariciones corresponden al fuero común, por lo que son de su responsabilidad y solo aceptan colaboración de las autoridades federales.

155. En contradicción con todo ello, el Congreso y el Senado de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, han solicitado reiteradamente la atracción. En la reunión sostenida con la Comisión Especial encargada de los asesinatos de Ciudad Juárez, algunos Senadores plantearon que se trata de un caso de envergadura nacional, lo cual es motivo suficiente para la atracción y que existen antecedentes de situaciones similares, en los casos de los asesinatos de Colosio, el Cardenal Posada y otros. En esa reunión se hizo referencia a que por secuestro la Ley faculta a la autoridad federal a atraer un caso local.

156. El presente año convocado por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y del Senado conformadas como Comisión Bicameral se efectuó con 1635 mujeres de todos los estratos del país y representantes de la más amplia diversidad ideológica y política, el "Parlamento de Mujeres de México" el cual, en su Declaración Política expresa: "Que una vez más exhortamos al Jefe del Ejecutivo para atraer al fuero federal las investigaciones sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y poner fin a la impunidad".

157. Una Mesa de la V Reunión anual se dedicó a El Caso de Ciudad Juárez, declaró al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juárez como caso de desastre social, expresando entre sus acuerdos, además de solicitar la atracción al fuero federal, que al menos una de las Cámaras del Congreso pida a la Corte Suprema de la Nación que nombre uno o varios Comisionados especiales que investiguen la grave violación de las garantías individuales en el caso de los homicidios de mujeres, que averigüen la verdad de manera imparcial y sin sesgos políticos.

158. En realidad, la atracción sería una decisión de voluntad política positiva del Gobierno Federal, pues se ha tomado en otros casos que han trascendido al ámbito nacional. Es una demanda de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas y del Congreso y otras instituciones de la Nación.

V. Respuestas del Gobierno de México

Políticas y Medidas Adoptadas

Respuestas en los Primeros Años

159. La primera observación en lo que respecta las respuestas del Gobierno Mexicano para hacer frente a la violencia de género, incluyendo no sólo los asesinatos,

secuestros y desapariciones en Ciudad Juárez y otras localidades sino también las situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar, es que no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en los costumbres y mentalidades, y por tanto tiene que haber también una respuesta global e integrada.

160. Mientras que los crímenes de violencia sexual, en particular los llamados crímenes "multihomicidas" y"seriales" son expresiones muy visibles de un clima general de violencia, las formas más invisibles y habituales como la violencia en el hogar y en las relaciones familiares igualmente constituyen elementos importantes de tal fenómeno.

161. En primer lugar debe haber una respuesta efectiva en relación a cada uno de los crímenes, con investigaciones serias y profundas con la sanción de los culpables y con apoyo a los familiares de las víctimas; y al mismo tiempo una respuesta que vaya más allá en el objetivo de lograr un cambio estructural de una sociedad y de una cultura que han permitido y tolerado tales violaciones de derechos humanos.

162. Como se ha referido antes, la reacción inicial del Estado fue la de considerar los casos de los asesinatos y desapariciones, y en general los casos de violencia de género, como hechos inevitables en una sociedad estructuralmente violenta. Asimismo, la apertura reciente, fruto de la presión de las organizaciones de la sociedad civil, de los familiares de las víctimas, de los defensores de derechos humanos y de la comunidad internacional, no siempre ha sido igual a todos los niveles del Estado Mexicano.

163. En varias instancias de los Gobiernos estatal y municipal, la delegación notó que hay aún la tendencia de minimizar la situación de violencia de género, aunque ahora se adoptan medidas y se crean instancias especiales para enfrentarla. En el pasado las medidas tomadas han sido pocas e ineficaces; y esto es válido para todos los niveles del Estado. Es cierto que se creó en 1998 la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez de la Procuraduría de Justicia de Chihuahua. Hasta ahora siete Fiscales Especiales han pasado por la Fiscalia sin éxito en las investigaciones y en la administración de la justicia en los casos de delitos relativos a mujeres desaparecidas y mujeres asesinadas por móvil sexual, delitos para los cuales fue creada específicamente. Prueba es el hecho deque no se ha adoptado cualquier sentencia definitiva en ningún de los casos de tales asesinatos.

164. A nivel federal del Poder Legislativo, tanto por parte del Senado como de la Cámara de Diputados, se llevarán a cabo algunas iniciativas: visitas exploratorias al Estado de Chihuahua y a Ciudad Juarez, puntos de acuerdo sobre la cuestión, y específicamente sobre la posibilidad de atracción de los casos a nivel federal, constitución de comisiones especiales de seguimiento y propuestas de modificaciones legislativas a respecto.

165. Asimismo, a nivel del Ejecutivo Federal fueron adoptadas algunas medidas. La Procuraduría General de la República comenzó a colaborar con la Procuraduría del Estado de Chihuahua en la investigación de los homicidios y, en abril 2003, ejerce la facultad de atracción de 14 investigaciones que, por estar relacionadas supuestamente con el tráfico de órganos, eran de su competencia. La Secretaría de Gobernación, atendiendo a la solicitud de la CIDH, implementa medidas de protección a favor de varias personas amenazadas.

166. Además, dentro del mecanismo nacional para la igualdad de género –el Instituto Nacional de las Mujeres– creado en el año 2001, se establece una Comisión Especial con el fin de dar seguimiento a la cuestión de los homicidios de mujeres. Por esta vía se promueve la instalación, en 2002, de dos Mesas: una Mesa de Diálogo para el Seguimiento Técnico-Jurídico de la Investigación de los Casos de Homicidios en Ciudad Juárez y una Mesa Estatal Institucional para Coordinar las Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar y Hacia las Mujeres. Por primera vez, las grandes vertientes del problema –los casos específicos y la violencia de género– empiezan a ser abordados de forma complementaria.

167. En los términos del acuerdo firmado por el Gobernador del Estado, el Secretario General de Gobierno y el Procurador General de Justicia, la primera Mesa, presidida por el Secretario General del Gobierno Estatal, está conformada por la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, el Poder Legislativo y el Poder Judicial del Estado, Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, Organismos de la Sociedad Civil, Familiares de Víctimas y el Instituto Nacional de las Mujeres como coadyuvante.

168. Las Organizaciones de la Sociedad Civil e INMUJERES (en un documento presentado a las expertas de la CEDAW)[3] plantean que la Mesa no ha funcionado adecuadamente por dificultades y resistencias suscitadas por la Procuraduría Estatal,

3 Carpeta que se presenta a la CEDAW con información de avances u acciones referentes al caso de las mujeres en Cd. Juárez, Chihuahua.

específicamente en lo relativo al conocimiento de los expedientes de los casos pertinentes, a la incorporación en la Mesa de personas que no encontraron el consenso de la misma, a la falta de la presencia de las autoridades federales, especialmente la Procuraduría General de la República, y también de expertos capacitados para un análisis profesional y para aportar líneas nuevas de investigación a los casos.

169. La segunda Mesa está integrada por las Secretarías General de Gobierno, de Educación Pública y Salud, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Poderes Legislativo y Judicial del Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil. Según INMUJERES, se pretende "establecer las bases institucionales de coordinación y concertación para la prevención, atención, información y evaluación de la violencia familiar y hacia las mujeres. Entre los objetivos específicos se indica el seguimiento del Programa Nacional para una vida sin violencia; campañas de difusión y sensibilización sobre la cuestión; promoción de investigación; capacitación de los agentes de la Administración Pública; reformas y nuevos marcos jurídicos, etc."

170. INMUJERES prosigue con otras iniciativas, específicamente investigaciones, campañas, línea telefónica de emergencia y es también una de las voces que ha pedido, en su mensaje en el 8 de marzo 2003, que se "ejerza la facultad de atracción jurisdiccional respecto de los múltiples homicidios de mujeres cometidos en Ciudad Juárez."

171. No es hasta 2003, y sobre todo como seguimiento al Informe y las Recomendaciones de la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se empieza a encarar de frente la necesidad de un programa de carácter global y integrado, con distintas y complementarias áreas de intervención.[4]

Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez

172. Este programa, anunciado el 22 de julio de 2003 en Ciudad Juárez, "fue diseñado no sólo para combatir los graves efectos de este problema, sino también para atender sus múltiples causas vinculadas a la descomposición del tejido social en esa ciudad, que ha encontrado su manifestación más lamentable en la violencia de género."[5]

4 Ver texto del Programa anexo.

5 Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez – Primer Informe Mensual de Evaluación, 22 de agosto de 2003, pg 1.

173. Basado en tres principios fundamentales –la Coordinación, la Participación Social y la Transparencia– el Programa tiene tres ejes estratégicos: a) Procuración de Justicia y Prevención del Delito; b) Promoción Social; c) Derechos Humanos de la Mujer y contiene 40 puntos de compromisos y medidas en estas tres áreas.

174. Según se manifestó a la delegación, la primera premisa del Programa Federal es asumir la responsabilidad política de la situación, razón por la cual no se limita a la acción específica de la PGR, integrándose en el cuadro de la Secretaría de Gobernación y concretamente en su núcleo de derechos humanos, ya que toda la cuestión debe encararse con esta óptica.

(A) Acciones en Materia de Procuración de Justicia y Prevención del Delito

175. Las 15 acciones en materia de procuración de justicia y prevención del delito involucran la Procuraduría General de la República, y también otras instituciones y departamentos responsables de seguridad pública, salud, relaciones exteriores y migración.

176. En la información ofrecida a la delegación durante su visita, el Gobierno considera que 12 de estas acciones se encuentran en curso, 1 está cumplida y 2 están pendientes.

177. Entre las que se encuentran en curso está la colaboración que venía prestando la Procuraduría General de la República a la Procuraduría General de Justicia del Estado para la investigación de los homicidios de mujeres. Así, como parte del Programa fue creada una "Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juarez, Chihuahua, para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y los Delitos Conexos", integrada por funcionarios de las dos Procuradurías.

178. El objetivo declarado de esa Agencia –el convenio pertinente se publicó en el mes de agosto de 2003– es avanzar más allá de la anterior asistencia para establecer una coordinación más estrecha entre las Procuradurías. A la Agencia compete también "localizar y detener a los probables responsables, así como a los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y delitos conexos en las condiciones aludidas"; "realizar todas aquellas diligencias y operaciones que se deban practicar de manera conjunta para el esclarecimiento de los citados homicidios de mujeres y de los delitos conexos"; y "establecer un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los indicados homicidios".

179. Para cumplir esos compromisos, la PGR envió 75 nuevos elementos especializados en delitos dolosos con capacitación adicional para estos casos, además de peritos y agentes de investigación para auxiliar las investigaciones de fuero común.

180. Las Organizaciones de la sociedad civil plantean con relación a la Fiscalía Mixta que, desde su punto de vista, no es efectivamente mixta, que en realidad se trata de una coexistencia entre dos fiscalías en el mismo edificio, colaborando en la revisión de los expedientes, pero asumiendo cada una separadamente los que corresponden a sus respectivos fueros. No se realiza investigación en común ni existe una jefatura común de la Fiscalía Mixta. Varias organizaciones consideran que, aún así, la creación de esta instancia es un paso muy importante y que su actuación debe ser monitoreada de muy cerca para evaluar su efectividad.

181. Por otra parte, en la entrevista con el Delegado Regional de la PGR en Ciudad Juárez y el Titular Federal de la Fiscalía Mixta, se planteó a la delegación que la creación de la Agencia Mixta era la mejor solución en este momento ya que al no realizarse la atracción formal de los casos al nivel federal, hay una situación *de facto* en la cual el nivel federal puede intervenir.

182. Otras acciones incluyen la cooperación brindada por el FBI encaminada a capacitar a policías y agentes de investigación de la Procuraduría Estatal en materia de técnicas de investigación, actualización y especialización para la revisión de los casos de asesinatos y desapariciones.

183. Un aspecto importante de las acciones tiene a ver con la seguridad pública. Iniciado el 22 de julio 2003, el Plan Integral de la Seguridad Pública implica la coordinación de las policías federal, estatal y municipal y cuenta con cerca de 700 elementos de la Policía Federal Preventiva en Ciudad Juárez. En su ámbito están previstas no solamente acciones de seguridad y vigilancia policíaca sino también actividades de apoyo comunitario para mejorar la integración social de las colonias más marginadas.

184. La evaluación de las autoridades y de las ONGs en relación a esta presencia federal en Ciudad Juárez no es coincidente. En el primer caso se enfatizan los resultados alcanzados en términos de mejoría de la seguridad y disminución del delito; en el otro se enfatiza que la presencia de la Policía Federal Preventiva es más de una acción de intimidación que de verdadera prevención y que las patrullas se encuentran más localizadas en zonas de robos que en zonas de riesgo para mujeres.

185. Entre las acciones pendientes en el eje de procuración de justicia se cuentan acciones de apoyo psicológico a víctimas y familiares y de tratamiento psicológico a los sentenciados.

(B) Acciones en Materia de Promoción Social

186. Las 14 acciones en materia de promoción social involucran, en particular, los departamentos encargados de desarrollo social, salud, migración, seguridad pública, hacienda y crédito público, economía, educación, INMUJERES, la PGR, la Secretaría de Gobernación, así como Organizaciones de la Sociedad Civil.

187. Entre las acciones que están en curso se incluyen programas para atacar el narcomenudeo y el tráfico de narcóticos; acciones contra el tráfico de mujeres, prostitución y pornografía infantiles y secuestro; medidas para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar y para la instalación de dos centros especializados en atención a mujeres víctimas de violencia; acciones de apoyo a mujeres migrantes para prevenir situaciones de riesgo, y acciones de apoyo y asistencia jurídica a familiares de víctimas.

188. Entre las acciones pendientes se cuentan estudios, campañas para prevención de violencia en medios impresos y electrónicos locales, acciones de combate a piratería y contrabando, obtención de recursos internacionales para proyectos dirigidos a fortalecer el tejido social. Entre las acciones indicadas como pendientes se refiere también la mejoría de las condiciones de vida en las zonas urbanas marginadas (calles y transportes seguros) a través del "Programa Habitat", lo cual, según información de la Secretaría de Desarrollo Social, está siendo impulsado.

(C) Acciones a Favor de los Derechos Humanos de la Mujer

189. Las 11 acciones en favor de los derechos humanos de las mujeres involucran, en particular, el mecanismo nacional para la igualdad de género –INMUJERES– así como también las instituciones responsables por las áreas de educación, trabajo y previsión social, desarrollo social, entre otras. Indica el documento del Gobierno que la mayoría de las acciones previstas están aún pendientes.

190. Están en curso acciones de capacitación y sensibilización en derechos humanos dirigidas a funcionarios/as de procuración de justicia, así como a la capacitación

metodológica con perspectiva de género y sensibilización sobre los retos sociales y económicos que enfrentan las mujeres y también al desarrollo de un sistema de indicadores para el seguimiento de la situación de la mujer en México, que posibilite estudios, diagnósticos y análisis, incluyendo sobre la violencia. Están funcionando los espacios de diálogo y colaboración interinstitucional ya referidos.

191. Entre las acciones programadas, aún pendientes, se encuentran medidas en el área de la educación y apoyo a niños de madres trabajadoras; la mejoría de condiciones de trabajo para las mujeres de la industria maquiladora; acciones de sensibilización e información sobre cuestiones relacionadas con la violencia, la paz, la seguridad y la autoestima; un programa de radio dirigido a jóvenes para difundir los derechos humanos de la mujer; y otros proyectos específicos de investigación en el área de igualdad de género.

Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez

192. La Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez fue creada el 6 junio de 2003 como mecanismo de coordinación del Programa de 40 puntos dentro del marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

193. Este mecanismo tiene como objetivo planificar y dar seguimiento a las acciones del Programa y lo integran como miembros la Secretaría de Gobernación, encargada de la coordinación, las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social y de Educación Pública. Como invitados participan la Procuraduría General de la República y, entre otros, los departamentos responsables de Hacienda y Crédito Público, Economía, Trabajo y Previsión Social, INMUJERES y también la Comisión Nacional de Derechos Humanos.[6]

194. El trabajo se desarrolla en dos grupos distintos, uno sobre procuración de justicia y prevención del delito y el otro sobre promoción social y derechos humanos de la mujer. En los dos grupos participan las dependencias federales correspondientes así como organizaciones de la sociedad civil.

---

6 Ver lista completa de integrantes de la Subcomisión (miembros, invitados, y participantes de grupos de trabajo) en el documento "Mecanismos de Coordinación del Gobierno federal para el combate a la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez".

195. La Subcomisión tiene también la responsabilidad de asegurar la coordinación con el Congreso de la Unión, tanto con la Cámara de Senadores como con la Cámara de Diputados, con el Poder Judicial de la Federación, con el Gobierno Estatal de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, a los efectos de lograr una implementación adecuada del Programa y su monitoreo regular.

196. La delegación de CEDAW fue invitada por la Secretaria de Gobernación a participar en una reunión de la Subcomisión y acompañar el desarrollo de los trabajos en curso en las vertientes de procuración de justicia y de promoción social y derechos humanos de la mujer.

197. Este mecanismo de coordinación es absolutamente fundamental para el esclarecimiento de la situación, para la prevención de la violencia y para mejorar la situación económica, social y cultural. Además, la Subcomisión reune a todos los departamentos y instituciones responsabilizadas con la aplicación de las políticas esenciales para un desarrollo global y en varias vertientes, requiriéndose ahora asegurar que la coordinación sea efectiva a todos los niveles.

198. A estos aspectos se refieren la mayoría de las criticas escuchadas por la delegación, con respecto a la necesidad de unir más los esfuerzos y evitar duplicidades y que, en el presente, la Subcomisión, la cual debería impulsar una dinámica de trabajo conjunto, funciona apenas como espacio informativo, en lo cual no están presentes instituciones estatales de Chihuahua o municipales de Ciudad Juárez.

199. Por último, las Organizaciones de la Sociedad Civil argumentan también que, no obstante las intenciones expresadas, una cooperación efectiva entre las dependencias federales y el gobierno estatal no se lleva a cabo en su totalidad, oponiéndose en ciertos casos una obstaculización local a la implementación de ciertas acciones del Programa Federal.

Evaluación de la Implementación del Programa

200. Aunque se considere que algunas acciones y actividades iniciadas anteriormente se integran y prosiguen, el Programa en su totalidad es aún reciente para realizar una evaluación completa y consistente. En sus informes mensuales sobre la implementación del Programa, el Gobierno destaca los aspectos positivos más relevantes de las acciones llevadas a cabo.

201. Así, en lo que respecta a la procuración de justicia y seguridad pública, se mencionan, entre otros, los siguientes resultados: la instalación y funcionamiento de la Agencia Mixta; la detención del presunto responsable de tres homicidios; la elaboración de una matriz de información para las investigaciones; la vigilancia aérea permanente en las zonas de alto riesgo; un sistema de almacenamiento de datos ADN; la reducción del tiempo de respuesta ante las llamadas de emergencia; la reducción del índice delictivo; y la toma de medidas de seguridad para defensores de derechos humanos y familiares de víctimas o inculpados.

202. En lo que respecta al desarrollo social y a la promoción de los derechos de la mujer se mencionan, entre otros: la entrega de recursos a Organizaciones de la Sociedad Civil para la realización de 22 proyectos, los cuales se encaminan a reconstruir las redes de confianza y el entretejido social, y específicamente a la prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables, apoyo a la salud comunitaria, combate a la corrupción y a las adicciones; la convocatoria para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la instalación de un refugio y dos centros de atención a víctimas de violencia; la realización de talleres, conferencias y foros sobre aspectos relacionados con participación social, prevención de la violencia y derechos humanos.

203. Considerando, de forma general, un Programa global y multidisciplinario como logro positivo, las Organizaciones de la Sociedad Civil formulan sus críticas y expresan sus dudas sobre aspectos de eficacia, adecuación, recursos, falta de indicadores de monitoreo y evaluación de progreso.

204. Entre las observaciones frecuentemente formuladas, surge la falta de coordinación de la multiplicidad de estructuras e instituciones participantes y también la resistencia de algunas autoridades estatales a una efectiva intervención de las autoridades federales.

205. Desde el punto de vista su contenido, apuntan que muchas acciones no están permeadas de la perspectiva de género o diseñadas para atender la problemática específica de los homicidios y desapariciones, sino que enfocan a la prevención del delito en general.

206. De igual modo, con respecto a las acciones en materia de protección social y derechos humanos de las mujeres, se formulan dudas acerca del predominio del aspecto asistencial, más que la perspectiva de empoderamiento de las mujeres.

207. Hay críticas también sobre el carácter de algunas campañas que en lugar de situar como responsabilidad de la sociedad en su conjunto la solución del problema de la violencia contra las mujeres, responsabilizan a las propias mujeres, manteniendo así la cultura discriminatoria existente, sin promover el cambio social y cultural necesario.

208. Hay también referencias críticas a la participación de los familiares de las víctimas, los cuales, aunque teóricamente están asociados a las Mesas de Diálogo, enfrentan dificultades en la práctica, pues las Mesas no presentan mecanismos de trabajo conjunto.

209. Finalmente, se critica la falta de capacitación y sensibilización de los agentes de las autoridades locales para lograr un cambio de mentalidades en lo que respecta a la violencia basada en el género y, en general, para tratar la cuestión de la igualdad y de los derechos humanos de las mujeres. Por otro lado, se critica también la falta de capacitación aún existente en relación con los nuevos equipamientos y posibilidades de investigación de los crímenes.

210. Conjuntamente con estas dudas y observaciones hay una mezcla de escepticismo y esperanza. Las Organizaciones de la Sociedad Civil aguardan con cierta esperanza y con cuidado después de tantos años de impunidad y de tolerancia de la violencia, y también de complicidad por parte de los poderes constituídos. "Ha habido tantas promesas a todos los niveles que estamos escépticas; tenemos que ver los resultados para dar crédito al Programa", manifestaba a la delegación una activista de derechos humanos de la mujer.

211. Un aspecto que la delegación considera muy importante en el contexto de la eficacia del Programa es el relativo a la información que pasa por parte de las autoridades. No es bien conocido lo que está planeado, está en curso de actuación o ya realizado, lo que contribuye al escepticismo generalizado sobre voluntad política.

Acciones Específicas de las Autoridades Estatales y Municipales

(A) Modificaciones Legislativas

212. Las autoridades estatales informaron sobre la reforma legislativa respecto a la ley penal y procesal en materia de violencia de género, con introducción de medidas

precautorias para la seguridad de las víctimas y los testigos y creación de nuevas herramientas procesales para esclarecimiento de los casos y detención de los delincuentes.

213. Entre otras disposiciones, se incrementó la pena máxima de prisión a sesenta años, determinándose que cuando se trata de homicidios de mujeres o menores las penas son acumulativas, aunque se exceda el máximo general. La sanción es también agravada cuando exista relación matrimonial o de concubinato entre los sujetos. Circunstancia agravante es la conducta bajo el influjo de drogas. Por otro lado, son creadas nuevas condiciones para proporcionar seguridad y vigilancia a los testigos de delitos graves cuando su integridad esté en riesgo; se ha instituído en ciertas condiciones la figura del arraigo del probable responsable, a fin de evitar su evasión de la acción de la justicia; y también la obtención de órdenes de cateo o la detención de los inculpados, sin que previamente se ejercite la acción persecutoria. Estas reformas legislativas entraron en vigor el 28 de agosto de 2003.

214. Las Organizaciones de la Sociedad Civil han expresado algunas críticas con relación a algunas de estas reformas y en ciertos casos a la posibilidad de que sean utilizadas de forma arbitraria. Así, se preguntan, por ejemplo, las razones por las cuales condenar con mayores sanciones el mismo delito –que en si mismo es violación grave de derechos fundamentales de la mujer– cuando se comete bajo la influencia de drogas ¿Es esa violación menos grave cuando se realiza con toda la conciencia y lucidez?

(B) Otras Acciones

215. Además de las acciones desarrolladas en el ámbito de la cooperación entre los niveles federal y estatal, hay algunas acciones desarrolladas por las autoridades e instituciones a nivel local.

216. Entre otras, mencionan la mejoría de condiciones de trabajo de la Fiscalía Especial, desde el punto de vista de equipamiento y recursos; formación y capacitación técnica de los agentes; creación de programas de denuncia ciudadana por teléfono relativas a homicidios y desapariciones de mujeres; acciones de prevención y vigilancia en la ciudad; acciones de información y difusión con talleres y pláticas; de apoyo a familiares de víctimas; de seguimiento a los casos considerados de alto riesgo, de la construcción y acondicionamiento de las instalaciones del Servicio Médico Forense en Ciudad Juárez; y la adquisición de laboratorios móviles para la escena del crimen.

217. Por otra parte, el Instituto Chihuahuense de la Mujer se propone (i) impulsar estrategias para una realización adecuada de las investigaciones y para el combate a la impunidad, (i) promover la sensibilización sobre los derechos de las mujeres y sobre la situación de su violación en Ciudad Juárez, y (iii) promover algunas acciones en materia de prevención de violencia y de defensa de los derechos de las mujeres, así como algunos programas de apoyo a familiares de víctimas de homicidios.

218. El 28 de agosto de 2003, el Instituto presentó los resultados de la Auditoría Periodística ya referida, la cual tendría la finalidad de unificar los criterios sobre los móviles de crímenes de género y sobre las cifras de los mismos. Con esta investigación se pretendía uniformar los datos divergentes de fuentes diversas gubernamentales y no gubernamentales. Los resultados han sido fuertemente criticados por las Organizaciones de la Sociedad Civil juarense, las cuales cuestionan los datos y la credibilidad del análisis. La misma actitud de escepticismo se ha expresado también con relación a la eficacia de las actividades enunciadas por las autoridades estatales.

Comisionada para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez

219. Dando seguimiento al anuncio del Presidente Vicente Fox, en su discurso a la Nación el 1 de septiembre 2003, sobre la decisión de "nombrar a un comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en la solución de ese problema que tanto nos agravia", el 17 de octubre fue nombrada la Señora Guadalupe Morfín Otero para ésta tarea.

220. El mandato de la Comisionada incluye la realización de un diagnostico de las distintas áreas de trabajo y tareas respectivas, que realizan las autoridades y dependencias federales y estatales en Ciudad Juárez, y un comparativo con los cuarenta puntos de compromiso suscritos por el Gobierno en su Programa de Acciones y la creación de una cronología y plazos para el cumplimiento de las acciones acordadas.

221. Entre sus tareas se cuentan las siguientes: establecer las relaciones de cooperación con los gobiernos estatal y municipal; analizar los programas para la reparación de daños a las víctimas; consolidar las relaciones con los familiares de las víctimas y las Organizaciones de la Sociedad Civil para conocer sus quejas y sus demandas; y ayudar a recomponer la imagen de Ciudad Juárez, ahora vinculada a los asesinatos y desapariciones de mujeres.

222. Según la información brindada a la delegación, el trabajo de la Comisionada deberá desarrollarse en tres líneas fundamentales: escuchar a las personas, reconstruir el tejido social y trazar puentes para el futuro que garanticen la estabilidad y la gobernabilidad. En sus propias palabras, el desempeño de su tarea "es una deuda de honor del Estado Mexicano con un grupo muy vulnerable que deseamos que no lo sea más".[7]

223. Las reacciones al nombramiento de la Comisionada por parte de la sociedad civil, y sobretodo de las ONGs y organizaciones de familiares de las víctimas, son positivas y de esperanza. Siendo una conocida abogada y defensora de los derechos humanos, no comprometida políticamente con ninguno de los dos partidos que detienen el poder en los diferentes niveles –el PAN a nivel federal y municipal y el PRI a nivel estatal– ella reúne, en principio, las condiciones ideales para un trabajo independiente y comprometido solamente con la situación y su solución.

224. Naturalmente que había puntos aún no esclarecidos durante la visita de la delegación, la cual se realizó inmediatamente después de su designación, sobre su estrategia, la autoridad de que estará investida para una coordinación efectiva con todos los niveles del poder, las limitaciones eventualmente resultantes del presupuesto y de las facultades que se le atribuirán, del acceso o no, a los expedientes y, en general, las condiciones humanas y materiales para un buen desempeño de sus funciones.

225. La designación de la Comisionada es una decisión importante en un momento importante. Reconociendo el perfil muy adecuado de la persona nombrada y la expectativa positiva y la buena recepción por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, queda desear que la Comisionada logre dar la mejor solución a la situación de Ciudad Juárez y que este pueda aplicarse a otras regiones y ciudades, en las cuales se reproduce el fenómeno de la violencia de género, con un patrón similar de asesinatos y desapariciones.

VI. Contribuciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Denuncia y Demandas Principales

226. Durante la visita, la delegación se reunió con varios integrantes de *Casa Amiga* y de *Igualdad Ya*, así como con distintas organizaciones de la sociedad civil que

7 El Universal. Sábado, 18 octubre de 2003.

trabajan con ellas en la Campaña *¡Alto a la impunidad!. ¡Ni una muerta más!*, las cuales presentaron sus puntos de vista sobre la situación actual y sobre las medidas tomadas por el Gobierno Federal a partir de julio del año en curso.

227. Según *Casa Amiga*, desde 1993, los primeros en alzar las voces en denunciar el feminicidio en Juárez, fueron los grupos: 8 de marzo, Estudios de Género de la Universidad Autónoma de esa Ciudad, (María Elena Vargas) y el Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos.

228. Se refirieron a la necesidad de no politizar el problema de los asesinatos, argumentando que los dos Partidos, el (PRI y PAN) que han estado en el poder se han culpado mutuamente sin resolver la situación.

229. Después de varias conversaciones sin resultados tanto con el Gobernador como con el Procurador y el Subprocurador de Justicia, decidieron convocar a las organizaciones de mujeres para iniciar la lucha, formándose la *Coordinadora de Organismos No Gubernamentales en Pro de la Mujer*, con 16 grupos.

230. Explican que en 1996 lograron que se crearan la Agencia Especializada en Delitos Sexuales, y en 1998 la Fiscalía Especial. Posteriormente no pudieron reunirse más con el Gobernador y se desataron las campañas de desprestigio y agresión contra las ONGs involucradas en esta lucha, catalogándolas de propagandistas y oportunistas.

231. Puntualizan que, desde el inicio, una de sus primeras demandas ha sido la intervención de las autoridades federales para que en coordinación con las estatales y municipales, se buscara una solución, pero el Gobierno Federal se negaba a participar debido a que se trataba de asuntos de competencia estatal.

232. El principal planteamiento de las ONGs ha sido encarar esta situación de los feminicidios en la Frontera, como un problema binacional que afecta a toda la Región, (Las Cruces, El Paso, Valle Bajo, Ciudad Juárez, Valle de Juárez) y consideran necesario además que se firme un Convenio entre las Policías Federales, Estatales y Municipales de la Región" que permita unir esfuerzos y lograr los siguientes objetivos:

- "Esclarecimiento científico y definitivo de los crímenes de las mujeres asesinadas en la región en los últimos 10 años, especialmente los de origen sexual o seriados."

- "Localización de las mujeres desaparecidas en los últimos diez años..."
- "Detención, enjuiciamiento y condena a los responsables de los delitos".
- "Apoyo Institucional, digno, integral, y transparente a los familiares de las mujeres asesinadas o desaparecidas, prioritariamente a sus hijos, madres y cónyuges en su caso".
- "Castigo a los funcionarios que por omisión o comisión han permitido que se desborde este fenómeno de los feminicidios, en la frontera, con especial enfoque a los torturadores que hayan fabricado culpables, a los que hayan sido cómplices o encubridores de los asesinos y a todo aquél que ha tratado con negligencia e irresponsabilidad los casos."

233. Informan que las ONGs durante todos estos años han llevado a cabo acciones para contrarrestar la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez. Con tales objetivos surgió en 1999 *Casa Amiga. Centro de Crisis A.C.*, desde donde han podido constatar "el horror que se vive en muchos hogares" y "la ancestral forma de atender los casos de violencia, incesto o violación, desde una visión discriminatoria. Los jueces, Ministerio Público y empleados de las dependencias que manejan estos delitos, son insensibles a esta temática".

234. Una y otra vez las organizaciones de la sociedad civil han emitido denuncias, recomendaciones, protestas por la negligencia de las autoridades y la ineficacia de la administración de justicia, lo cual no ha sido acatado, contribuyendo a que los crímenes continúen.

Incompetencia de las Autoridades

235. Las organizaciones de la Campaña *Alto a la Impunidad* sintetizan las graves deficiencias en la actuación de la Fiscalía y la Policía Judicial, en las siguientes:

- La ausencia de acciones para la búsqueda y localización de las mujeres que han sido denunciadas como desaparecidas.
- Retardo injustificado y ausencia de las diligencias necesarias para una investigación adecuada, aún en los casos en que la coadyuvancía ha solicitado con suficiente información la comparecencia e investigación de algún sospechoso, lo cual se hace más evidente si se refiere a alguna autoridad.
- Fabricación de pruebas falsas para desviar la investigación y fabricar culpables. En este sentido mencionan como dato significativo que rinden testimonios personas desconocidas para la familia, que hablan de problemas internos que

justifican desaparición voluntaria y por otra parte que al revisar los expedientes se ha visto que en diferentes casos rinden testimonio las mismas personas.

- Negligencia en la comparecencia de los probables responsables y de los sospechosos.
- Retardo injustificado de la entrega de los cuerpos, ya que después de identificada la víctima demoran entre dos y seis días, argumentando que están realizando pruebas periciales, de las cuales no hay constancia ni resultados. A ello se suma que algunas veces los restos que se entregan en cajas selladas para "evitar infecciones" y los familiares nunca saben si son realmente sus seres queridos.
- Retardo injustificado o ausencia de las pruebas periciales necesarias, aún cuando son solicitadas insistentemente por la coadyuvancia. En otros casos se realizan inadecuadamente.
- Ocultamiento de pruebas. En base al análisis realizado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos se observó que la Fiscalía Especial y la Policía Judicial no incorporan a los expedientes toda la información que les aportan las familias de las víctimas, incluso han desaparecido elementos que podían servir como prueba, como quemar la ropa de las víctimas que han sido encontradas.

236. También hacen referencia a las acciones de disuasión a las personas que realizan coadyuvancia, a la falta de información que les brindan tanto a ellos (as) como a los familiares, a la ausencia de capacitación y de sensibilización de las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, a la carencia de recursos indispensables para la investigación y a la actitud discriminatoria que prevalece en las autoridades.

237. La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha mantenido vigilancia constante sobre esta situación. Ya hemos hecho referencia en Capítulos anteriores a su denuncia de las irregularidades en las investigaciones y la responsabilidad de las autoridades, así como a sus recomendaciones. Según nos informaron, en el presente mes de noviembre se dará a conocer una nueva investigación relativa a más de 4,500 desaparecidas, donde se evaluará la situación, caso por caso.

238. Explican que el hostigamiento y las amenazas a las familiares de las víctimas, a sus representantes y a las organizaciones de la sociedad civil, se ha recrudecido en la misma medida en que la presión nacional e internacional se han acrecentado.

239. Se han producido agresiones verbales por parte de funcionarios del gobierno que los hacen responsables por la dimensión nacional e internacional que ha tomado la situación, amenazas telefónicas, permanencia de carros "extraños" fuera de los domicilios y/o persecución por camionetas o autos que algunos afirman que son de la policía.

240. Se ha incrementado el intento de deslegitimizar los grupos y organizaciones que participan de la Campaña Alto a la Impunidad, y se han producido amenazas indirectas como en el caso de la abogada Esther Chávez y directas como la ya mencionada a la Sra. Marisela Ortiz. También Estela Castro, de Justicia para nuestras Hijas, ha sido objeto de actos intimidatorios por parte de las autoridades estatales, debido a su actividad de coadyuvancia.

241. Aseguran que tampoco se han implementado, medidas cautelares para presuntos culpables que denunciaron haber sido víctimas de torturas para lograr una falsa confesión.

242. Muchas de estas amenazas no son denunciadas a las autoridades correspondientes porque hay desconfianza de su integridad, pues predomina la certeza de que no son imparciales.

243. Afirman que la implementación de las medidas cautelares que ha otorgado la CIDH ha sido lenta y compleja, y que no responde eficazmente a la gravedad y urgencia que requieren. Tampoco la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha atendido las medidas que se le han solicitado, sobre todo en los casos de Marisela Ortiz y Rosario Acosta, integrantes de la Organización *Nuestras Hijas de Regreso a Casa*.

Acciones de las Organizaciones No Gubernamentales

244. En la actualidad las más de 300 organizaciones civiles que integran la Campaña *¡Alto a la Impunidad!, ¡Ni una Muerta Más!* han continuado difundiendo la situación de los asesinatos de mujeres a nivel nacional e internacional, insistiendo en que prevalece la situación de impunidad, falta de acceso a la justicia y discriminación de las mujeres.

245. Plantean que el mayor problema de las mujeres en Ciudad Juárez es la violencia, ya que aún cuando no ocurran crímenes, todos los días llegan a Casa Amiga mujeres

golpeadas, mordidas, quemadas con planchas y saben que muchas niñas de 1 a 5 años son víctimas de incesto por parte de sus padres, padrastros, tíos y hermanos. Les preocupa que no existen albergues para dar cabida a los casos más graves.

246. La Campaña organiza talleres, conferencias, foros, marchas, entrevistas en medios nacionales y extranjeros para sensibilizar a la sociedad civil sobre el tema. También se han articulado con Amnistía Internacional, CLADEM, y otras organizaciones con el objetivo de intensificar la lucha.

247. Reconocen que como resultado de la presión nacional e internacional en el transcurso del primer semestre de este año se han desarrollado diversas acciones en los tres niveles del gobierno que podrían impulsar el esclarecimiento de los asesinatos y la prevención de la violencia contra las mujeres, a las cuales se hizo referencia en el capítulo correspondiente.

248. Aunque piensan que el establecimiento de la Mesa técnico-jurídica para la revisión de expedientes fue un paso positivo, no ha podido comenzar a funcionar, ya que por haberse creado mediante Decreto, la Procuraduría ha argumentado que no tiene facultades para conocer los expedientes. A ello se suma que en la Mesa no están representadas las autoridades del Gobierno Federal, ni expertos que puedan realizar un análisis profesional de cada caso y aportar elementos y líneas de investigación.

249. Consideran que el Programa de los 40 puntos del Gobierno Federal recoge acciones importantes, sobre todo en lo preventivo, pero que no existe la necesaria articulación, no se ha logrado la participación del nivel Estatal y Municipal, sin lo cual no será posible lograr los avances esperados. Les preocupa que en la Sub Comisión encargada de darle seguimiento no participan representantes del Estado y del Municipio.

Por otra parte no abarca la ciudad de Chihuahua.

Es positiva la creación de dos refugios para comenzar la atención a las mujeres víctimas de violencia.

250. Piensan que la Agencia Mixta de Investigación no resolverá el problema por varias razones, entre ellas, por una parte, el hecho de que la colaboración se está dando de manera única para Ciudad Juárez, y por otra que, aunque es una instancia de coordinación, solo se trabaja conjuntamente hasta que se determina si el caso es del fuero común o del federal y es necesario que la PGR participe en la investigación de todos los crímenes seriados. Aunque le señalen deficiencias e insuficiencias en los

casos revisados, todo vuelve siempre al punto de partida. También plantean que el Convenio es muy vago en cuanto a la colaboración para la realización de pruebas periciales y otros tipos de diligencias.

251. Expresan que han acogido positivamente y con esperanza el nombramiento de la Comisionada Guadalupe Morfín, como un paso importante, pues cuenta con las características que pidieron, es conocedora de los derechos humanos y tiene sensibilidad, por lo que podrá actuar siempre que cuente con autoridad, infraestructura y recursos para ejercer su mandato, lo cual aún no está claro.

252. La Directora del Instituto Chihuahuense de la Mujer es considerada oficialista, señalan que lejos de defender las posiciones que siempre mantuvo como parte de las ONGs, se ha dedicado a atacarlas y se ha alejado de ellas. Consideran que el Instituto no responde a las necesidades de las mujeres de Ciudad Juárez y se ha prestado a realizar la Auditoría Periodística sobre homicidios de mujeres, que según plantean desvirtúa la realidad, para dar veracidad a las informaciones de la Procuraduría a nivel estatal.

253. Plantearon que el hecho de que se haya recibido financiamiento para algunas familias o para diversas acciones ha ocasionado pugnas, tanto entre las organizaciones de familiares de las víctimas, como entre las propias organizaciones no gubernamentales.

254. Esto ha propiciado división entre las fuerzas de la sociedad civil que abogan por el fin de los crímenes en Ciudad Juárez y por el impulso a políticas públicas capaces de transformar la cultura de violencia contra las mujeres que existe en el territorio. Esta situación no contribuye a mantener un clima de unidad y colaboración, que es realmente decisivo para la solución de este terrible problema.

Valoración del Papel de CEDAW

255. Las ONGs que han informado al CEDAW son las fuerzas que por más tiempo y con mayor tenacidad han encabezado la denuncia y la exigencia de justicia ante esta clara violación de los derechos humanos. Son depositarias además de testimonios veraces y desgarradores, de criterios y pruebas esenciales para el esclarecimiento de muchas de las circunstancias en las que han ocurrido los crímenes.

256. Consideran como sumamente importante la intervención de los organismos internacionales que se dedican a la protección de los derechos humanos, a cuya actuación se debe el reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la gravedad de la situación y en particular la del CEDAW, pues además de abogar por poner fin a los crímenes consideran que puede jugar un papel esencial en lo relativo a instrumentar medidas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer .

257. Agradecen la actuación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a cuyas representantes brindaron toda la información y colaboración posibles y manifestaron confianza en que las recomendaciones del Comité contribuyan efectivamente a impulsar el proceso que se ha iniciado.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

258. El Comité agradece la atención dispensada, la información brindada y las condiciones creadas para el desarrollo de la visita por las autoridades federales, en particular a la Secretaría de Gobernación, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, a la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de las Mujeres, así como al Senado y al Congreso de la Nación. Agradece también a las autoridades del Estado de Chihuahua la gentileza de recibir a sus expertas y la información ofrecida. El Comité expresa de manera muy especial, calida y solidariamente, su agradecimiento y respeto a las madres de las víctimas, que sobreponiéndose al dolor, ofrecieron valiosos y desgarradores testimonios; así mismo reconoce y alienta su lucha por el esclarecimiento de los hechos, la condena a los culpables y el fin de la impunidad. Agradece también a las organizaciones de la Sociedad Civil y a las abogadas(os) de las familias de las víctimas, la información ofrecida, reconociendo el importante papel que han jugado en esta lucha por el respeto pleno a los derechos humanos de las mujeres.

259. Considerando la información obtenida por las expertas durante la visita al territorio del Estado Parte, el Comité constata que los hechos alegados y presentados en las comunicaciones iniciales y adicionales por "Equality Now" y Casa Amiga, en asociación con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, constituyen graves y sistemáticas violaciones de lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en conjunto con la Recomendación No.19 del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas.

260. El Comité manifiesta gran preocupación por el hecho de que estas graves y sistemáticas violaciones de los derechos de las mujeres se hayan mantenido durante más de diez años y expresa consternación debido a que no se ha logrado aún erradicarlas, sancionar a los culpables y prestar la ayuda necesaria a los familiares de las víctimas.

261. La repetición y semejanza de los métodos de asesinatos y desapariciones practicados en Ciudad Juárez desde hace 10 años con los que ocurren desde hace pocos años en la Ciudad de Chihuahua, y aparentemente en otros sitios de México, representa una prueba más de que no se trata de una situación excepcional, aunque muy grave, o de ocasionales muestras de violencia contra la mujer, sino de situaciones de violaciones sistemáticas de los derechos de la mujer fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género y, por lo tanto, en la impunidad.

262. A la luz de estas consideraciones y de lo dispuesto en particular en los capítulos III y IV de este informe, y apoyando las recomendaciones pertinentes recientemente emitidas a las autoridades mexicanas por el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, la Relatora Especial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y Amnistía Internacional el Comité considera oportuno y urgente formular las siguientes Recomendaciones:

A. Recomendaciones de Carácter General:

263. El Comité considera que hay faltas graves en el cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consubstanciadas en la permanencia y tolerancia de la violación de sus derechos humanos al mantenerse de forma muy generalizada y sistemática la violencia de género y los crímenes de homicidios e desapariciones de mujeres, como una de sus manifestaciones más brutales, por lo que recomienda:

264. Cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordar específicamente que la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer no comprende solo las acciones u omisiones realizadas por el Estado sino también la necesidad de tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer cometida por cualquier persona, organización o empresa.

265. El Comité considera que en el momento actual, en respuesta a la creciente demanda nacional e internacional de que se actúe con urgencia, se percibe una evolución positiva en la actitud de las autoridades mexicanas a nivel Federal. Han reconocido que existe un problema grave y han asumido compromisos para buscar soluciones, involucrando las diferentes áreas e instancias que deben contribuir para un cambio total e integrado de la situación existente. No obstante, señala que estas medidas resultan aún insuficientes y que no existe para su ejecución la indispensable articulación entre los tres niveles de gobierno. Por otra parte, en las autoridades estatales y municipales aun existe tendencia a restar importancia y magnitud al problema y no se percibe igual disposición para encararlo a fondo y críticamente, por lo que recomienda:

266. Intensificar los esfuerzos de coordinación y participación entre todos los niveles de poder –federal, estatal y municipal– entre sí, y con la sociedad civil, con vista a garantizar de la mejor manera los mecanismos y programas recientemente adoptados e iniciados, específicamente en el Programa de los cuarenta puntos, así como otros que se consideren oportunos. Por otro lado, el Comité señala la responsabilidad de todas las autoridades a todos los niveles, en la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de las mujeres.

267. Constatando que los esfuerzos muy recientes, aunque tardíos para un problema que data desde hace 10 años, podrían conducir a poner fin a los asesinatos de mujeres, a la impunidad y contribuir a prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, preocupa al Comité que en todas las acciones y programas no ha sido asumida claramente una perspectiva de género, lo cual resulta fundamental para alcanzar de estos objetivos, por lo que recomienda:

268. Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y en las políticas de prevención y combate a la violencia y programas de reconstrucción del tejido social, teniendo en cuenta los aspectos propios de la violencia ejercida sobre las mujeres en razón de su sexo, sus causas y consecuencias, y las respuestas sociales especificas que su situación requiere, en una perspectiva de eliminación de la discriminación y construcción de la igualdad de género.

269. El Comité resalta como aspecto positivo que se han integrado las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al problema de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez al trabajo de la Subcomisión que da 35 seguimiento al Programa de los 40

puntos y que han sido tenidas en cuenta para desarrollar algunos proyectos en ese territorio. No obstante, preocupa al Comité el clima de desconfianza aún existente y resultante de muchos años de inoperancia y falta de respuesta de las autoridades, por lo que recomienda:

270. Mantener, en toda la implementación del Programa una estrecha vinculación con las organizaciones de la sociedad civil en la Subcomisión creada, así como en todas las instancias de dialogo, y promover el intercambio de información de manera permanente, teniendo en cuenta las opiniones y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil Proporcionar de manera rápida información amplia y transparente sobre todas las acciones previstas y en curso, su evaluación y resultados para crear confianza y posibilitar la cooperación de los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil.

B. Recomendaciones en Materia de Investigación de los Crímenes y Sanción de los Responsables

271. Preocupa al Comité que la mayoría de los casos de crímenes contra mujeres, especialmente la totalidad de los resultantes de violencia sexual, no han sido esclarecidos por las instituciones correspondientes. El Comité resalta que aunque se constituyó la Agencia Mixta con participación de la PGR y de la PGJE, en realidad se mantienen dos líneas de mando y de acción independientes. Si bien es cierto que se han atraído al fuero federal 14 casos y que la PGR plantea que se están estudiando y sistematizando todos los expedientes de los homicidios de mujeres, con especial atención a los homicidios resultantes de violencia sexual, cada cual actúa según corresponda a su fuero, por lo que tal medida, aunque ha sido un esfuerzo del Gobierno Federal, no garantiza el esclarecimiento cabal de los hechos, ni asegura que se pongan a disposición de los Tribunales los verdaderos culpables. Por todo ello recomienda:

272. Reforzar la armonización de las actuaciones de las autoridades federales y estatales en la Agencia Mixta establecida en Ciudad Juárez en el mes de agosto de 2003, para que cada caso se trate en conjunto por ambas autoridades, y que se continúe la revisión por la PGR de cada caso y la sistematización de toda la información disponible. Proponer al Gobierno Federal que valore la posibilidad de ejercer la atracción a nivel federal de los crímenes de violencia sexual no resueltos durante estos 10 años, –dada la responsabilidad del Estado ante la sociedad mexicana en su conjunto y la comunidad internacional de garantizar la plena vigencia

de los derechos de la mujer reconocidos en la Convención (CEDAW). Al hacer esta propuesta el Comité se suma a la solicitud de las Comisiones Especiales del Senado y del Congreso de la Nación, del Instituto Nacional de las Mujeres, del Parlamento de Mujeres de México y de otras entidades nacionales e internacionales.

273. Preocupa al Comité que en los casos de homicidios y desapariciones no se ha procedido a investigar seria y profundamente cada caso, incluso se han ignorado denuncias de familiares y se han destruido evidencias y pruebas. Ha prevalecido la impunidad durante toda una década en la que estos crímenes se han tratado como violencia común del ámbito privado, ignorando la existencia de un patrón de discriminación, cuya manifestación más brutal es la violencia extrema contra la mujer. También preocupa al Comité la ineficiencia, la negligencia y la tolerancia de las autoridades encargadas de la investigación de los crímenes, las evidencias de fabricación de culpables bajo tortura y el hecho de que se consideren e informen como concluidos o resueltos los casos al ser presentados ante los Tribunales, aunque los inculpados no sean detenidos ni sancionados. Por todo esto recomienda:

274. Investigar a fondo y sancionar la negligencia y complicidad de agentes de las autoridades del Estado en las desapariciones y homicidios de las mujeres, así como la fabricación de culpables bajo tortura; investigar y sancionar la complicidad o tolerancia de agentes de las autoridades del Estado en las persecuciones, hostigamiento y amenazas a familiares de victimas, miembros de organizaciones que las representan y otras personas involucradas en su defensa.

275. Preocupa seriamente al Comité la falta de la debida diligencia de las autoridades estatales y municipales ante los casos de mujeres desaparecidas, la inconsistencia en las estadísticas que se ofrecen, la clasificación entre las consideradas de " alto riesgo " y las que no lo son, a los efectos de iniciar la búsqueda inmediata o la averiguación de su ubicación, estableciéndose así una discriminación con las que no se ajustan por su conducta a los patrones morales aceptados, pero que tienen igual derecho a la vida. Preocupa igualmente que no se cuente con los medios y el personal policial suficiente y capacitado para actuar ante las denuncias y que en ocasiones transcurran los días antes de comenzar una investigación. En tal sentido recomienda:

276. Establecer mecanismos de alerta temprana y búsqueda urgente en los casos de las desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez y Chihuahua, dada la vinculación estrecha que existe entre desapariciones y asesinatos y por lo tanto el extremo peligro que representa cada desaparición ocurrida; teniendo en cuenta que

las primeras 24 horas son cruciales y que todos los casos de patrón similar deben ser considerados como desapariciones de alto riesgo y no simples casos de extravío. Así mismo considera imprescindible que se asignen a las autoridades a esta instancia, la capacitación y los recursos humanos y materiales que se requiere para actuar con la debida diligencia.

277. Preocupa al Comité las irregularidades de las investigaciones, la aparente incompetencia de las autoridades, las extrañas condiciones en que aparecen las víctimas, las irregularidades de las pruebas forenses, la cantidad de casos que permanecen sin identificar, la desorganización en que se plantea se encuentra la documentación de que se dispone, las cuales ofrecen un cuadro dramático de la situación. Por todo ello recomienda:

278. Adoptar medidas destinadas a garantizar la total autonomía e independencia de los servicios/peritos de ciencias forenses en la investigación de los crímenes, así como la capacitación y recursos adecuados a un desempeño eficaz, cabal y pronto de sus tareas y responsabilidades. Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados en las investigaciones, incluyendo agentes policíacos, no solo en lo que se refiere a los aspectos técnicos de las investigaciones, sino también en materia de violencia de género, considerada como violación de derechos humanos de las mujeres. El Comité recomienda también que se elabore un registro nacional de mujeres asesinadas y desaparecidas.

279. El Comité expresa preocupación y consternación ante el trato inhumano que reciben las madres y familiares de las víctimas de homicidios sexuales y desapariciones por las autoridades locales que parecen ser insensibles ante las terribles situaciones que atraviesan. Expresa también su preocupación respecto a las dificultades enfrentadas en el acceso a la información sobre las investigaciones por parte de los familiares de víctimas y sus representantes, por lo que hay que:

280. Exigir que las madres y los familiares de las víctimas sean tratadas con el debido respeto, consideración, compasión y solidaridad a su dolor, en correspondencia con los principios de humanidad y sus derechos fundamentales como seres humanos y sancionar a las autoridades responsables de este trato cruel e inhumano. Garantizar el funcionamiento del mecanismo de coadyuvancía y su representación legal en defensa de los intereses de las victimas en la investigación y en los procesos penales.

281. De igual forma, expresa preocupación, por la situación de inseguridad que prevalece en Ciudad Juárez como consecuencia de las amenazas, persecuciones, agresiones y difamaciones de que son objeto las madres y familiares de las víctimas, así como sus abogados (as), e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil empeñadas en esta lucha. También preocupa al Comité que algunas de estas personas manifiestan gran inseguridad y desconfianza en los casos en que la policía estatal les ofrece custodia, y recomienda:

282. Poner en práctica con urgencia o reforzar medidas efectivas para la protección de personas e instituciones que trabajan en Ciudad Juárez y Chihuahua por el esclarecimiento de los hechos y el respeto a los derechos humanos, las cuales, al igual que los familiares de las víctimas que se han organizado para estos fines, continúan sufriendo amenazas y hostigamiento.

283. El Comité coincide con las opiniones que plantean que por el hecho de ser Ciudad Juárez fronteriza con Estados Unidos, las responsabilidades por los crímenes podrán tener origen en personas radicadas en los dos lados de la frontera o en redes de crimen organizado de nivel internacional, dedicadas a tráfico de mujeres, de droga, de armas, de órganos, etc. y recomienda:

284. Considerar el establecimiento de un Convenio con los Estados Unidos de América para la cooperación en la investigación sistemática de los asesinatos y desapariciones.

285. Alarma al Comité el hecho de que los homicidios de mujeres se están extendiendo a la capital del Estado de Chihuahua y a otras ciudades de la República mexicana, por lo que recomienda:

286. Sensibilizar todas las autoridades estatales y municipales para la violencia de género encarada como violación de derechos fundamentales, para una revisión substantiva de la legislación en esta perspectiva cuando necesario, para investigar estos casos con diligencia y eficacia y para combatir las causas estructurales de esta violencia.

C. En Materia de Prevención de la Violencia, Garantía de Seguridad y Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres

287. El Comité constata que se han tomado un grupo de medidas para prevenir la violencia contra las mujeres que existe en Ciudad Juárez y subraya que por tratarse de

una situación estructural y de un fenómeno social y cultural profundamente arraigado en la conciencia, en las costumbres de la población, requiere de una respuesta global e integral, de una estrategia dirigida a transformar los patrones socio-culturales vigentes, especialmente en lo que respecta a eliminar la concepción de que la violencia de género resulta inevitable. En esta perspectiva recomienda:

288. Organizar –con la participación activa, en cada etapa del proceso, de las organizaciones de la sociedad civil incluyendo a hombres y niños– campañas masivas, inmediatas y permanentes que erradiquen la discriminación contra la mujer, promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y contribuyan a un empoderamiento de las mujeres. Monitorear tales campanas de forma sistemática con el objetivo de lograr resultados concretos y positivos. Incluir en los programas educativos y de formación a los varios niveles, incluyendo en el sector laboral módulos de información y sensibilización sobre el respecto a los otros, la dignidad de las personas y la violencia de género en cuanto violación de derechos humanos. Promover la formación y capacitación de los agentes de los servicios públicos en general, y en particular de los jueces y personal judicial, en materia de violencia de género y derechos humanos y en la necesidad de considerar la dimensión de género en sus acciones y procedimientos y también en las sentencias y decisiones judiciales. Sensibilizar los medios de comunicación respecto a la violencia de género y conminarlos a asumir una actitud positiva y didáctica sobre el tema, teniendo en cuenta su responsabilidad social, la cual deriva del poder que ostentan en una sociedad de comunicación.

289. El Comité expresa preocupación por la situación de discriminación e inseguridad que prevalece en las maquilas, donde trabaja la casi totalidad de las mujeres incorporadas a la fuerza laboral. De igual forma señala que la mayor parte de la población femenina vive en la pobreza y la extrema pobreza, sin garantía de solución a sus necesidades básicas –trabajo, educación, salud, vivienda, infraestructura de saneamiento, iluminación–, todo lo cual propicia situaciones graves, tensiones en el seno de las familias, muchas de las cuales están encabezadas por mujeres. Preocupa también al Comité que en Ciudad Juárez prevalecen conductas delictivas, tales como el crimen organizado, narcotráfico, migración ilegal, la trata de mujeres, el proxenetismo, la explotación de la prostitución, la pornografía y otras graves y degradantes manifestaciones de delincuencia. En tal sentido recomienda:

290. Intensificar los programas y políticas de prevención de la violencia incluyendo los mecanismos de alerta rápida, el redoblamiento de la seguridad en zonas peligrosas

o marginadas, los programas de vigilancia, la información sistemática sobre medidas de seguridad, etc. Adoptar e impulsar todas las medidas necesarias para restablecer el tejido social y crear condiciones que garanticen a las mujeres en Ciudad Juárez el ejercicio de los derechos que establece la Convención (CEDAW).

291. El Comité expresa su preocupación por la situación de vulnerabilidad y fragilidad de las victimas de violencia, sus hijos e hijas y la situación de desequilibrio familiar que resuelta de esa situación, incluyendo las madres y otros familiares de mujeres asesinadas y desaparecidas. Pudo constatar que en el Programa de los 40 puntos se ha tenido en cuenta brindarles la atención que merecen, pero estas personas requieren que esa ayuda médica, psicológica, y económica sea sistemática, por lo que recomienda:

292. Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia y a todas las garantías legales de protección a las victimas de violencia y a los familiares de las asesinadas y desaparecidas. En este ámbito considerar la necesidad de garantizar que se viabilice a las abuelas que tienen bajo su guardia y custodia a los hijos/as de mujeres asesinadas o desaparecidas, los trámites de adopción a los efectos de que puedan beneficiarse con las prestaciones que le corresponden, así como que puedan tener acceso a todos los beneficios de seguridad y apoyo social, de los cuales tendrían derechos a través de sus madres. De igual forma que se dediquen los recursos necesarios para su atención médica y psicológica, así como para brindarles ayuda económica.

293. El Comité resalta como una medida positiva el nombramiento de una Comisionada Federal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez; todavía, no siendo aún claras, para las expertas en la visita, sus competencias, poder, presupuesto y medios humanos y materiales para actuar con toda la eficacia y celeridad, entiende recomendar:

294. Dotar a la Comisionada Federal para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez con la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes a los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

Parte dos

Observaciones del Estado Parte- México

Respuesta del Gobierno de México al Informe de la Visita de las Expertas del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer

Siglas Utilizadas

AFI	Agencia Federal de Investigación
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUA	Estados Unidos de América
ENDRH	Encuesta Nacional sobre Dinámicas de las Relaciones en los Hogares
FBI	*Federal Bureau of Investigation* Buró Federal de Investigación
FEIHM	Fiscalía Especializada en la Investigación de Homicidios de Mujeres
ICHIMU	Instituto Chihuahuense de la Mujer
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
MUSIVI	Mujeres sin Violencia, Centro de Atención a Víctimas de la Violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua
NUVIDAC	Asociación Civil "Nueva Vida"
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas para la Drogas y el Delito
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua
PGR	Procuraduría General de la República
RIAT	*Real Time Analytical Intelligence* Análisis de Inteligencia en Tiempo Real
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres
VICAP	Programa de Aprehensión de Criminales Violentos

Introducción

El Gobierno de México presenta su respuesta al Informe de la visita que realizaron al país las expertas del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia a la mujer, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo.

El Gobierno de México agradece la visita de las señoras María Yolanda Ferrer Gómez y María Regina Tavares de Silva, así como los resultados de su investigación, que contribuyen a los esfuerzos que realizan las autoridades mexicanas para resolver de una manera integral la problemática de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez.

México desea señalar al Comité que sus recomendaciones están siendo tomadas en cuenta en la revisión de las acciones que se han puesto en marcha para hacer frente al problema y al definir nuevas estrategias. El presente documento analiza la situación, describe la forma en que se ha venido respondiendo a las recomendaciones previamente realizadas por otros órganos internacionales y por el Comité y, de manera concreta se refiere a las observaciones formuladas por las expertas de la CEDAW.

El Gobierno de México reconoce que los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez Chihuahua representan un grave atentado a los derechos humanos de las mujeres y está comprometido a seguir realizando todos los esfuerzos que sean necesarios para resolverlos y erradicar las causas que les dieron origen.

1. Contexto Económico, Político, Social, de Género y Delictivo de Ciudad Juárez.

Ciudad Juárez se encuentra ubicada en al norte del Estado de Chihuahua, México, siendo frontera con Estados Unidos, cuenta con 1,392,000[8] habitantes. Se caracteriza por ser una ciudad industrial, fronteriza, maquiladora, y de tránsito de migrantes tanto mexicanos como extranjeros. Forma una zona conurbada con El Paso, Texas. Concentra casi el 40% de la población total del Estado de Chihuahua y su población procede en un 60% de diferentes entidades de la República Mexicana.[9]

El Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), señala que el 50% de las calles en Ciudad Juárez no están pavimentadas, y que existe un déficit

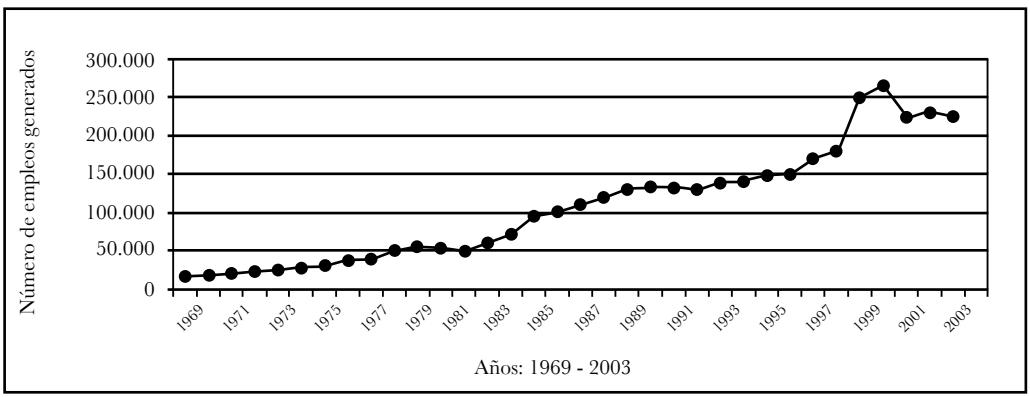
8 INEGI, censo del 2000.
9 Ver XXI Censo General de Población y Vivienda, 2000, en www.inegi.gob.mx.

del 80% en áreas verdes y 200,000 familias viven en las zonas consideradas como de alto riesgo.[10]

Es una Ciudad relativamente nueva si se compara con el resto de las ciudades del país, y surge, precisamente, como centro de tránsito entre México y "El Paso" Texas. Desde su origen, en Ciudad Juárez se estableció una zona de prostitución, con sus correspondientes impactos en el trato a la mujer.

A partir de los años 60's, la industria maquiladora de exportación nacional y extranjera se instaló en la Ciudad, aprovechando su ubicación geográfica. Asi el 70% del total de las plantas maquiladoras del país se encuentran en Chihuahua. Con ello, se aceleró un proceso de urbanización de la zona que atrajo principalmente a población femenil joven en busca de un empleo, con menor instrucción o menores pretensiones laborales.

Gráfica No. 1
Empleos Generados por la Industria Maquiladora en Ciudad Juárez



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores, con Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua, A. C., (AMACHAC), establecida en Cd. Juárez.

Como se observa en la gráfica anterior, el crecimiento del empleo en Ciudad Juárez se dio a una gran velocidad, pasando de 10,000 puestos de trabajo en 1969 a 215,000 en el 2003. Es decir, la generación de empleos se multiplicó en un 2150% en 34 en años, o sea un 700% por década.

10 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F. 41.

Durante este período de tiempo las oportunidades de trabajo para la mujer aumentaron considerablemente, de tal forma que el día de hoy 55% del total de la mano de obra ocupada por este sector proviene de la población femenil. Durante la década de los 90´s ese porcentaje aumentó al 60%. La posibilidad de que las mujeres tuvieran acceso al empleo formal en mejores condiciones, contribuyó al abandono de actividades como la prostitución voluntaria o forzada y la prestación de servicios en el sector doméstico. El salario promedio en la industria maquiladora es 3.5 veces superior al salario mínimo, sumadas prestaciones como vales de despensas, transportación privada, guarderías, fondo de ahorro, ferias de salud, actividades de recreación y torneos deportivos.[11]

Sin embargo, el aumento en el acceso en el empleo al sector formal maquilador por parte de la población femenina, no logró armonizar la vida laboral de las mujeres con su vida privada y doméstica, ya que aumentaron sus horas de trabajo lo que trajo como consecuencia una serie de impactos en su vida familiar, entre ellos la violencia doméstica.

El aumento considerable de la oferta de empleo contribuyó a la migración de personas provenientes del mismo Estado de Chihuahua que buscaban trabajo, pero también de migrantes de otras zonas del país y de otros países. El municipio de Juárez se convirtió en una ciudad con una constante actividad migratoria, alrededor de 300 personas llegan diariamente y existe una población flotante de 250 mil personas.[12] Más aún, aproximadamente un sexto de la población del Estado de Chihuahua, esto es 431,850 personas, no es originaria del lugar y habita en su mayoría en Ciudad Juárez.[13]

El crecimiento industrial y el poblacional no se dieron de manera paralela al desarrollo de servicios públicos en las zonas marginadas y en otras zonas de la Ciudad que surgieron de manera gradual y no planificada. La falta de recursos impidió la realización de obras de agua, electricidad, drenaje y pavimentación, entre otras.

El Gobierno del Estado se vio desbordado por el crecimiento. A pesar de ello, el balance en términos de oportunidades de empleo para la población de Ciudad Juárez y las poblaciones aledañas y de otros estados del país ha sido satisfactorio, como se observa en los anteriores indicadores.

---

11 Información proporcionada por la Asociación de Maquiladoras del Estado de Chihuahua, A. C.

12 Ver Israel Covarrubias, Frontera y anonimato. Una interpretación de la violencia sobre las mujeres en Ciudad Juárez (1993-2000), Tesis de Maestría en Sociología Política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, septiembre, 2000, p. 28.

13 INEGI, 2003.

A la falta de servicios, se suman problemas de criminalidad como el narcotráfico y el lavado de dinero, actividades que tienden a presentarse en las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos.

El narcotráfico, el consumo de drogas y el lavado de dinero, aumentaron severamente por la presencia del conocido Cártel de Juárez. A partir de 1993, como resultado del desmantelamiento del Cártel, el control que ejercían en la zona los poderosos narcotraficantes se trasladó a distintas células de menor peso, con redes de operación locales.

El aumento en el consumo de drogas tuvo como consecuencia un incremento en la criminalidad en una población sin raíces culturales profundas y con un tejido social bastante fraccionado.

En este contexto, no es de extrañarse que la sociedad juarense ubique a la farmacodependencia como el segundo problema generador de inseguridad pública,[14] ya que la tasa de crecimiento delictivo anual es del 12.3%, mientras que el de la población es el de 4.5%.

El narcotráfico, como la corrupción y la impunidad, han dificultado la solución del problema de inseguridad.

A los factores antes descritos se suman los homicidios de mujeres. Si bien dichos homicidios fueron perpetrados por diversas causas, diferentes autores, en circunstancias muy distintas y con patrones criminales diferenciados, están influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer basada en una concepción errónea de su inferioridad. Este hecho contribuyó a que tales homicidios no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes.

De acuerdo a la información presentada por el Gobierno del Estado de Chihuahua, entre 1993 y mayo de 2004 se registraron en Ciudad Juárez 334 homicidios de mujeres. Estas cifras están basadas en el número de víctimas encontradas, sin importar si se encuentran plenamente identificadas o no. De la misma forma, conviene subrayar que los números incluyen únicamente a los homicidios perpetrados en Ciudad Juárez y excluyen los registrados en otras ciudades del Estado de Chihuahua.

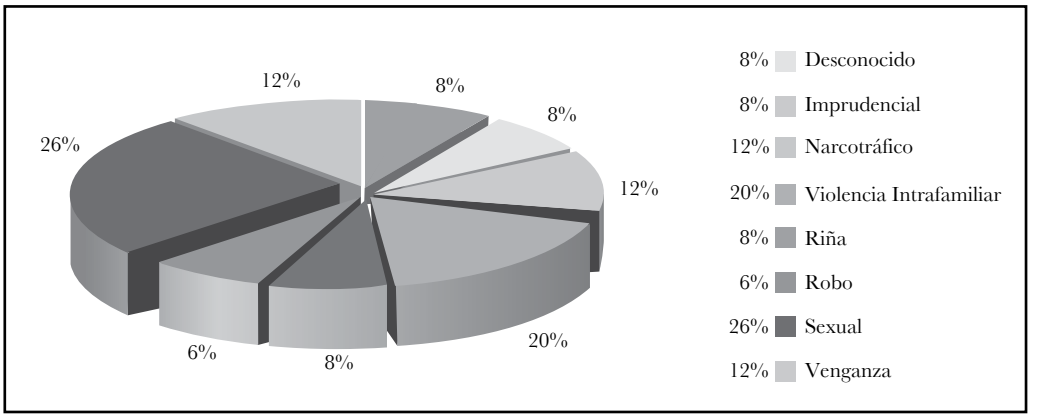
En muchos de los casos, los homicidios de mujeres están inmersos en un contexto de violencia contra la mujer. Este hecho, aunado a las concepciones fuertemente arraigadas en la opinión pública sobre las posibles causas de los homicidios, dificulta sobre manera realizar una clasificación en base a sus móviles. No obstante, a la luz de la información con que se cuenta sobre autores del homicidio,

14 Citado en el Informe de gestión, noviembre del 2003 – abril 2004, de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez. De: Radiografía Socio – Económica del Municipio de Juárez 2002, Así comenzó el 2003, op. Cit. P. 70.

qué testigos existen, y bajo que circunstancias se dio, es posible realizar una clasificación en los siguientes términos:

Aproximadamente el 66% de los homicidios son el resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común,[15] el 8% tienen un móvil desconocido. El 26% restante obedece a actos de índole sexual violento.

Gráfica no. 2
Porcentaje de cada Móvil en los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) hace referencia a 4,587 reportes de desaparecidas. Debe señalarse que la CNDH se refiere a los reportes de desaparecidas y no al número de personas que continúan desaparecidas. Durante el período 1993-2004 las autoridades estatales recibieron 4,454 reportes por desaparición, mismos que fueron investigados y esclarecidos, quedando 41 reportes en investigación.

Con el ánimo de fomentar la confianza, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Estado realizan una constante revisión de los reportes de desapariciones de mujeres y de los casos de homicidios, a fin de proporcionar una información veraz.

15 Datos aportados por la Procuraduría.

2. La lucha para Erradicar la Discriminación contra la Mujer en México y los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos.

México es una nación pluriétnica y pluricultural, que surge de los pueblos originarios de Mesoamérica y de la cultura española. Por sus características culturales, sociales, económicas y aún legales, se puede decir que su cultura fue construida sobre la base de una relación entre lo femenino y lo masculino, en la que los roles, estereotipos, patrones, valores, tradiciones, costumbres y actitudes adjudicadas a cada sexo impulsaron la subordinación de las mujeres en la sociedad por mucho tiempo.

Fue hasta el siglo XIX cuando los derechos de las mujeres comenzaron a ser reivindicados, iniciando con el reconocimiento del derecho a la educación superior y a derechos laborales en ese mismo siglo, hasta la lucha por el derecho al voto en 1915, cuya conquista se fue dando de manera gradual desde 1923, cuando se permite a las mujeres votar y ser electas para cargos municipales en San Luis Potosí, en Yucatán en 1925 y en Chiapas en 1926. Paralelamente, se promulgó la Ley de Relaciones Familiares que señala expresamente que el marido y la mujer tienen, en el hogar, autoridad y consideraciones iguales, y por tanto debían decidir todo lo concerniente al hogar y a los hijos e hijas de común acuerdo. En 1928, el entonces Código Civil del Distrito Federal reconoce la igualdad absoluta entre el hombre y la mujer y en 1946, la Constitución Federal explicitó la participación de las mujeres en igualdad de circunstancias que los varones (elecciones municipales). En 1953 las mujeres obtienen ciudadanía irrestricta.[16]

El 31 de diciembre de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma los artículos 3,4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer.

Posteriormente, la Ira. Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en México en 1975, marco un hito en la historia del país, ya que condujo a la adquisición de compromisos internacionales que pusieron sobre la mesa el tema de la discriminación contra la mujer y obligaron a analizar patrones culturales todavía muy arraigados. Este análisis dejó ver nuevos retos a enfrentar por el Gobierno de México. La participación del país en las siguientes Conferencias de la Mujer propiciadas por ONU, y la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer en 1981, se tradujeron en la realización de nuevas actividades a favor de las mujeres por parte del Estado Mexicano.

---

16 PÉREZ DUARTE Alicia.- Legislar con Perspectiva de Género. Evaluación legislativa en materia de Derechos Humanos de mujeres, niñas y niños. Ed. Inmujeres.- México, 2002. Pag. 10.

De esta forma, se implementaron diversos planes de acción, se llevaron a cabo múltiples modificaciones a la legislación nacional, se instrumentaron políticas públicas con distintos objetivos y alcances, y se estableció en 1983, en el ámbito federal el Programa Nacional de Población que se puso en marcha el Programa Nacional de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo, el cual comprendió actividades en todos los renglones de política económica y social del país. En 1985 se estableció la Comisión Nacional de la Mujer, en aquel entonces por representantes del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial, como instancia responsable de promover y coordinar el mencionado programa, a través de las correspondientes comisiones de la mujer en los estados de la Federación y en organismos públicos y sociales.

En el año 2001, y de conformidad con los compromisos adquiridos por México en la Plataforma de Beijing, fue creado el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como mecanismo nacional rector en políticas públicas en materia de género. Posteriormente, en cada uno de los estados de la República se crearon mecanismos similares para transversalizar las políticas públicas desde la perspectiva de género.

Uno de los ejes rectores del Inmujeres es el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD), que contempla entre sus objetivos primordiales el combate a la violencia de género, del que se desprende un programa específico en la materia, el Programa Nacional por una Vida sin Violencia.

Estadísticamente hablando, el avance de las mujeres en México se aprecia en los siguientes datos en las mejoras substanciales observadas a nivel de su acceso y permanencia a los servicios básicos de salud reproductiva, educación, y mercado laboral. Así mismo, la mujer mexicana participa hoy activamente en la vida política del país, lo que se observa en los liderazgos ejercidos en todos los campos: políticos, económicos, sociales y culturales.

En el 2003, 35 de cada100 mujeres participaban en actividades económicas y el 41.5% de los hogares mexicanos recibía ingreso femenino. Del padrón electoral las mujeres representan el 51.8%.

La participación de las mujeres como candidatas a senadoras alcanzó 30.8%, mientras que la de los hombres fue de 69.2%.La mayor participación de las mujeres se observa en el caso de las senadoras de representación proporcional (37.8%). Existe un incremento en la participación femenina cuando participan como candidatas a senadoras suplentes, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional.

En el caso de las diputaciones se observó que por cada dos candidatos hombres a diputados de mayoría relativa existe una mujer. La participación de las mujeres como candidatas es mayor en las candidaturas de representación proporcional (44.4%).

El 72.6% de los funcionarios públicos son hombres y 27.4% son mujeres.[17] Más aún, existen ya mujeres ejecutivas de alto nivel en las grandes empresas nacionales e internacionales.

Como puede observarse, la lucha de las mujeres mexicanas por la reivindicación de sus derechos ha sido un proceso gradual ascendente. Sin embargo, no puede negarse que aún falta camino por recorrer para que las mujeres ejerzan de manera plena y universal de todos sus derechos, particularmente en ciertos ámbitos como lo es, el derecho a una vida sin violencia.

Además, si bien el analfabetismo ha ido disminuyendo en el país, la tasa de analfabetismo es de 11.3% para las mujeres y 7.4% para los hombres y existen 3.6 millones de hogares con jefatura monoparental, de estos, 81.7% tienen jefatura femenina y el resto son hogares encabezados por un varón.

La situación de las mujeres en México es hoy el resultado de un proceso gradual. Al igual que todos los países del mundo, registra avances pero también enfrenta retos. Es por ello que la condición de la población femenina en México no puede ser analizada desde una perspectiva única, como lo sería el caso particular de los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez.

El sistema legal mexicano aún debe enfrentar desafíos para asegurar leyes elaboradas con perspectiva de género y que permitan la equidad e igualdad entre hombres y mujeres, de manera acorde con los compromisos internacionales adquiridos. No obstante, los mecanismos institucionales nacionales y estatales se encuentran ya trabajando en el análisis de las leyes y en la realización de propuestas legislativas que permitan afianzar los cambios que el país requiere.

Concretamente en Ciudad Juárez, observamos indicadores de mejora en la situación de las mujeres muy parecidos al resto de nuestro país. Más aún, en términos laborales y de salud se encuentran muy por encima de la media nacional.[18] Sin embargo, todavía quedan algunos desafíos con relación al ámbito educativo, particularmente porque el Estado de Chihuahua cuenta con la eficiencia terminal a nivel de educación secundaria más baja del país (69%), siendo que la media nacional es del 75%.[19]

---

17 INEGI, Inmujeres, Mujeres y Hombres 2004.

18 INEGI, Datos Estadísticos por Municipio, INEGI, 2000.

19 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

México ha realizado acciones concretas para modificar la situación de subordinación de las mujeres tanto a nivel nacional como en Ciudad Juárez y estas acciones abarcan los niveles legislativo, ejecutivo y judicial. Al mismo tiempo, debe reconocerse que una cultura fuertemente arraigada en estereotipos, cuya piedra angular es el supuesto de la inferioridad de las mujeres, no se cambia de la noche a la mañana. El cambio de patrones culturales es una tarea difícil para cualquier gobierno. Más aún cuando los problemas emergentes de la sociedad moderna: alcoholismo, drogadicción, tráfico de drogas, pandillerismo, turismo sexual, etc., contribuyen a agudizar la discriminación que sufren varios sectores de las sociedades, en particular aquellos que ya se encontraban en una situación de desventaja, como es el caso de las mujeres, los y las niñas, los y las indígenas. Los problemas emergentes en la sociedad moderna deben combatirse con políticas públicas más pro-activas, pero también más articuladas a nivel internacional.

En este contexto, como se ha señalado en distintas oportunidades y a lo largo del presente documento, los homicidios en Ciudad Juárez son el resultado de múltiples causas, entre las que se encuentra una cultura de exclusión y discriminación a las mujeres, misma que ha sido combatida constantemente por el Gobierno de México mediante diversas acciones legislativas y de política pública. No obstante, la emergencia de nuevos fenómenos sociales no controlados y no deseados como el narcomenudeo y conductas delictivas asociadas al mismo, el incremento del consumo de drogas antes inaccesibles por su precio, la constante migración nacional y extranjera y la corrupción, así como la falta de compatibilidad entre la vida laboral de las mujeres y la vida doméstica, agudizaron dicha discriminación a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de México.

Es necesario subrayar que en ninguno de estos fenómenos delictivos el Estado Mexicano participó con una política intencional, directa de discriminación y exclusión hacia las mujeres. Lo anterior, no excusa la negligencia de algunas autoridades y la falta de capacidad construida a nivel local para hacer frente al problema, pero explica la complejidad del fenómeno y las causas que lo produjeron.

3. Avances, Retos y Desafíos del Gobierno de México en relación a los Homicidios y Desapariciones de Mujeres en Ciudad Juárez.

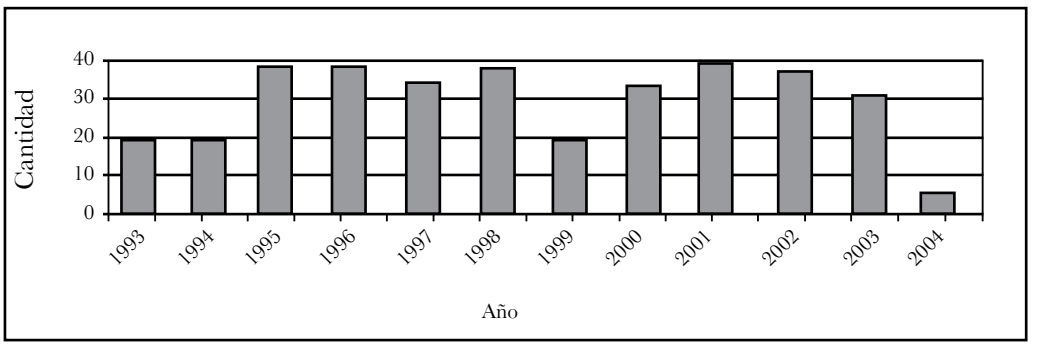
3.1 Situación de las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Como se mencionó en el análisis del contexto sobre la situación de Ciudad Juárez, el Gobierno del Estado de Chihuahua, reconoce 334 homicidios de mujeres llevados a cabo entre 1993 y mayo de 2004. El 66% de dichos homicidios son el

resultado de la violencia intrafamiliar o doméstica y común; en la que el cónyuge, novio, o bien algún pariente cercano, estuvo involucrado en el homicidio.

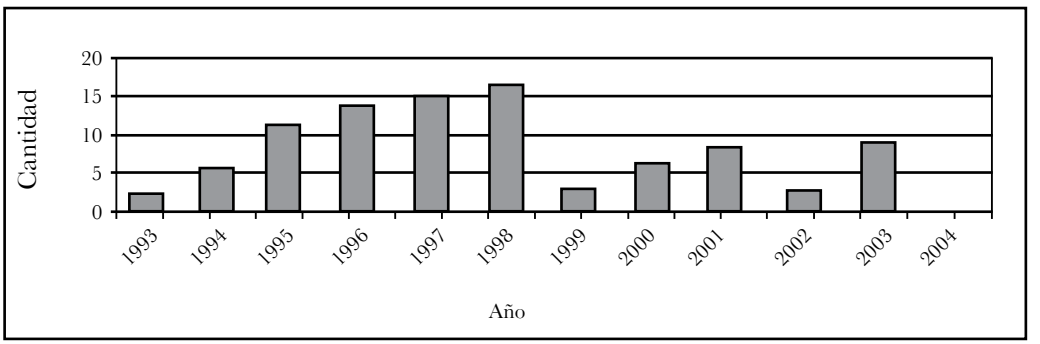
Como se observa en la siguiente gráfica, los homicidios de mujeres aumentaron a partir de 1993, presentando un patrón que no es claro al no guardar mucha relación entre sí. Contrariamente, el número de homicidios con móvil sexual violento ha tenido una caracterización distinta al resto de los homicidios y se aprecia una disminución gradual a partir de 1998.

Gráfica No. 3
Cantidad de Homicidios por Año



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Gráfica No. 4
Cantidad de Homicidios Sexuales por Año



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

La respuesta del Gobierno de México se dio de manera lenta durante los primeros años y su eficiencia fue limitada.

Para apoyar el diseño de políticas públicas adecuadas, el Instituto Chihuahuense de la Mujer y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua llevaron a cabo una auditoría periodística. Dicha auditoría abarcó el período 1993-julio de 2003 y lista el número de víctimas identificadas o no, mencionando al presunto responsable, el móvil del homicidio y el grupo de la policía que atendía la investigación. La clasificación de los móviles generó una serie de desacuerdos con la sociedad civil, que la interpretó como un acto más de discriminación hacia las mujeres realizado para minimizar el problema. No obstante el objetivo de la auditoría era ubicar los móviles para facilitar la instrumentación de políticas públicas que respondieran de una manera más efectiva a las múltiples causas del problema.

El análisis de móviles deja ver que las medidas a tomar para resolver el problema no se limitan al aumento de la seguridad pública y la aplicación de un sistema de procuración de justicia adecuado a las necesidades de las mujeres; sino que deben también extenderse a la construcción de refugios, la promoción de los derechos humanos de la población femenina, el diseño de medidas de prevención para la violencia en el hogar, y la aplicación de nuevos sistemas de investigación que permitan ubicar cuál fue el verdadero móvil para asesinar a las 28 mujeres cuyos homicidios responden a razones desconocidas al día de hoy.

Cabe señalar que el Instituto Chihuhuense de la Mujer (ICHIMU) hizo una relación comparativa entre su auditoría y la realizada por las organizaciones de la sociedad civil, principalmente las elaboradas por el Grupo 8 de Marzo. Dicha relación establece cuáles fueron los errores detectados por el ICHIMU en la lista de las ONGs. (Se anexa auditoría periodística realizada por las ONGs, anexo no. 1 A y la relación comparativa, entre ambas auditorías –Gobierno Estatal y ONGs– anexo no. 1 B).[NB Los Anexos no están incluidos en este documento].

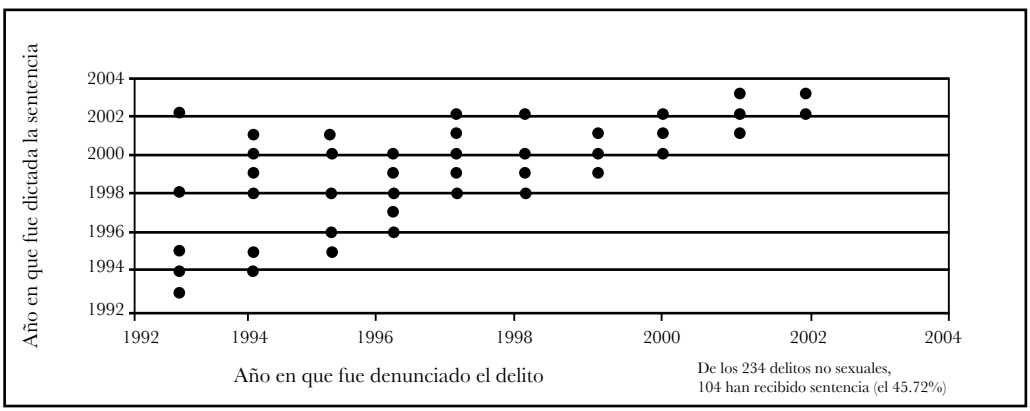
Gracias al análisis detallado de los homicidios, el Gobierno del Estado diseñó diversas actividades que se mencionan mas adelante y que en su conjunto, han buscado responder a la problemática identificada de la manera más adecuada posible, y con la participación de la sociedad civil, tanto a nivel federal como estatal. Se buscó promover los derechos humanos, mejorar la procuración de justicia, prevenir el delito y combatir los rezagos que inducían la realización de los delitos que se presentaban de manera cotidiana en Ciudad Juárez. Estas medidas fueron acompañadas de otras acciones tanto en materia de investigación como de prevención y seguridad pública a partir de 1998.

3.2 Avances Actuales Realizados para Responder a esta Situación con el Apoyo de los Organismos Internacionales.

En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) formuló la recomendación 44/98. El Gobierno Estatal respondió a ella con la instalación de una Fiscalía Especial Estatal para Atender los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez (FEIHM). Si bien es cierto, como dicen las expertas de CEDAW, que 7 fiscales han ocupado la titularidad de este órgano durante los últimos años, la realidad es que su instalación generó un proceso de investigación que ha llevado a obtener resultados favorables y ha permitido la identificación, enjuiciamiento y sanción de los responsables en el 45.72% de los casos. (Ver anexo 2, que incluye un listado de víctimas, presunto responsable, avance en cada una de las investigaciones, monto de la sentencia y grupo de investigadores que lo atiende).

Como se observa en la siguiente gráfica, existe una correlación positiva en 104 de los casos, entre la fecha en que se presentó la denuncia, o bien se encontró el cadáver; y la sentencia otorgada al acusado en el caso de los homicidios por violencia común e intrafamiliar.

Gráfica No. 5
Correlación entre la Denuncia y la Sentencia de los casos de Violencia Intrafamiliar y Común

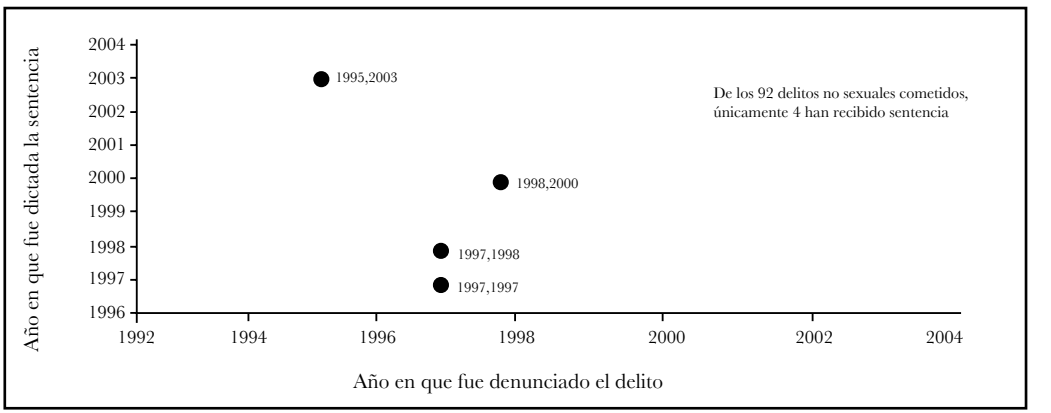


Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Sin embargo, se observan ciertos vacíos en la procuración y administración de justicia, ya que muchas de las sentencias en materia de delitos comunes que se cometieron durante el 93, 94, y 95, se emitieron a partir de 1998, año en que se estableció la Fiscalía Especial Estatal. Estadísticamente, cuando existe una correlación cercana al número uno entero, significa que existe una relación en la presentación de dos hechos o variables. Esto quiere decir que cuando aparece una, en este caso el homicidio, aparece la otra de manera secuencial, o sea la sentencia. Este fenómeno se observa en el sistema de procuración de justicia en el 45% de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, ya que se sentenció a los acusados con una correlación del .77.

No obstante esta correlación positiva no se observa en el caso de los delitos sexuales como se aprecia en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 6
Correlación entre la Denuncia y la Sentencia
de los Casos por Delitos Sexuales



Elaborada por: Secretaría de Relaciones Exteriores con información aportada por la Procuraduría del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Para poder superar las deficiencias e identificarlas con toda la objetividad posible, el Gobierno de México se ha mantenido abierto al escrutinio internacional y a recibir el apoyo de todas aquellas agencias internacionales que deseen contribuir a la solución del caso. Desde 1999, se han recibido las siguientes visitas, mismas que han concluido con la formulación de recomendaciones concretas al Gobierno de México:

- En julio de 1999, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de las Naciones Unidas visitó México y Ciudad Juárez.
- En mayo de 2001, el Gobierno de México extendió una invitación al Relator Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de las Naciones Unidas quien visitó el país el mismo año y formuló comentarios sobre la situación en Ciudad Juárez.
- Por invitación del Gobierno Mexicano, la Relatora sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó en febrero de 2002 Ciudad Juárez. El informe de la Relatora sirvió de insumo fundamental para el diseño de una política integral del Gobierno Federal en la materia.
- En noviembre de 2002, Noeleen Heizer, Directora Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para las Mujeres, UNIFEM, manifestó su preocupación por la situación en Ciudad Juárez. El Gobierno de México la invitó a visitar este municipio y se entrevistó con familiares de las víctimas y algunas autoridades gubernamentales.
- Con objeto de contar con un mayor apoyo en cuestiones de investigación, el gobierno de México invitó a un equipo de expertos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, quienes visitaron el país del 26 de septiembre de 2003 al 3 de octubre del mismo año.
- En noviembre de 2003, los expertos emitieron su informe, que ha sido considerablemente valioso por los elementos que aportó para el análisis al sistema de impartición de justicia en México en general; y sobre la revisión de expedientes de los casos de asesinatos de las mujeres en Ciudad Juárez. El equipo de Naciones Unidas trabajó de manera muy cercana con los funcionarios de la Procuraduría General de la República y del estado de Chihuahua. Los expertos tuvieron acceso ilimitado a los expedientes.
- Las recomendaciones que estos expertos formularon, han sido un recurso de retroalimentación valiosísimo para el Gobierno de México y específicamente para la modificación de métodos de investigación en el caso de las Mujeres en Ciudad Juárez. Más aún el Ejecutivo Federal ha presentado un paquete de reformas a la Constitución con el objeto de corregir problemas estructurales en el sistema de investigación y enjuiciamiento de delitos.
- Una muestra de la política de apertura del Gobierno de México hacia los mecanismos internacionales de protección, fue la ratificación de diversos

Protocolos Facultativos, incluyendo en particular la ratificación del Protocolo Facultativo del CEDAW en marzo de 2002.

- El procedimiento de investigación iniciado por CEDAW con base en el Protocolo Facultativo ha contado en todas sus etapas con la total colaboración del Gobierno de México.
- De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoce actualmente del caso y el Gobierno de México le proporciona información sobre los avances en las investigaciones y las acciones instrumentadas para solucionar de fondo al conflicto.
- Semestralmente, la CIDH se reúne con representantes del Gobierno a fin de estudiar las posibilidades de cooperación que México pudiera recibir y profundizar el análisis de los informes que se presentan.

Lo anterior demuestra, una vez más, la voluntad del Gobierno de México para impulsar la solución del problema que se presenta en Ciudad Juárez.

3.3 Avances Realizados por el Gobierno de México en Términos de Promoción delos Derechos Humanos y del Desarrollo Social.

En respuesta a varias de las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales antes mencionados, el Gobernador del Estado, Patricio Martínez instaló por decreto el Instituto Chihuahuense de la Mujer ICHIMU.

El ICHIMU fue creado por decreto 274/02 y se estableció formalmente el 18 de Febrero de 2003. Su Directora el la licenciada Victoria Caraveo Vallina. El mandato del Instituto es impulsar la igualdad de oportunidades en la educación, capacitación, salud, empleo, desarrollo; así como potenciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la cultura de la no violencia para eliminar todas las formas de discriminación. Para ello, ha diseñado e implementado acciones para prevenir y remediar la violencia en contra de las mujeres, en particular en el caso de Ciudad Juárez. Sus actividades en este ámbito son:

1. Programa de apoyo a los familiares directos de las víctimas de homicidios. Las acciones que el programa ofrece a los familiares son las siguientes:

- Atención psicológica.- se otorga al padre, madre e hijos de las víctimas, quienes por lo general habían sido excluidos de este tipo de asistencia. Es otorgada por el ICHIMU y MUSIVI, con la particularidad de que la persona queda en plena libertad de decidir donde recibir la atención. Se

proporciona asimismo, Interconsulta psiquiátrica y terapias grupales que buscan favorecer la rehabilitación familiar y la desvictimización.

- Atención médica.- es proporcionada por el Hospital General y el Hospital de la Mujer y comprende el otorgamiento de medicamentos por parte del Sistema de pensiones civiles del Estado de Chihuahua. Este servicio se recibe mediante el uso de una credencial que proporciona el ICHIMU.
- Capacitación en materia de procedimientos penales.- se otorga con el objeto de que los familiares de las víctimas conozcan sus derechos. Incluye la realización de reuniones de seguimiento en coordinación con la Fiscalía Especial y/o Mixta, la Procuraduría General de Justicia del Estado y los familiares de las víctimas, y contribuye a impulsar el seguimiento de los casos en cuestión.
- Orientación e información en la resolución de conflictos familiares relacionados o no con el impacto que se da en la vida familiar como resultado del homicidio o desaparición.
- Reembolso de gastos fúnebres.- El ICHIMU realiza, en caso de ser necesario, gestiones ante la institución que corresponda para obtener el reembolso de gastos fúnebres.
- Apoyo en gastos escolares.- incluye colegiaturas, uniformes escolares, libros, cuadernos para los hijos de las víctimas.
- Apoyo económico quincenal para despensa.- Este apoyo es proporcionado por el ICHIMU desde enero 2004, aunque previamente se otorgaba por conducto de la PGJE.
- Educación en salud sexual con orientación en equidad de género.
- Gestoría social.- incluye trámites diversos y gestoría sobre proyectos productivos con las dependencias oficiales estatales en posibilidad de proveerlos. Incluye el establecimiento del Jardín de Niños "Ma. Sagrario" en Lomas del Poleo, zona considerada de alto riesgo. Se espera que dicho Jardín de Niños entre en funcionamiento el próximo ciclo escolar.
- Orientación legal, respecto a la tutela de los menores, de conformidad con lo establecido por el Código Civil vigente en el Estado. Dicho Código establece que a falta o por imposibilidad de los padres, el ejercicio de la patria potestad recae en los abuelos maternos.

La siguiente tabla muestra una lista de los y las familiares de las víctimas atendidas por el ICHIMU.

Tabla No. 1

Cons	E/ATV	MADRE Y/O FAMILIAR	VÍCTIMA
1.	015/03	MA. DE JESÚS RAMOS V. (D)	BÁRBARA A. MARTÍNEZ R.
2.	031/03	ROSAURA MONTAÑEZ LERMA	ARACELY ESMERALDA MTZ.
3.	036/03	MARTHA LEDEZMA HDZ.	IRMA A. MÁRQUEZ
4.	047/03	GABRIELA ACOSTA RAMÍREZ (D)	MA. DE LOS ÁNGELES ACOSTA
5.	171/03	IRMA MONRREAL JAIME	ESMERALDA HERRERA M.
6.	172/03	ROSARIO HERNÁNDEZ HDZ.	VERÓNICA MARTÍNEZ HDZ.
7.	173/03	GLORIA SOLIS ORTIZ (D)	MAYRA JULIANA REYEZ
8.	174/03	CELIA DE LA ROSA RAYO (D)	GUADALUPE LUNA DE LA ROSA
9.	175/03	BENITA MONARREZ SALGADO	LAURA B. RAMOS
10.	190/03	EMILIA BARRIOS BEJARANO	VIOLETA MABEL ALVIDREZ B.
11.	211/03	MARÍA DE JESÚS DÍAZ ALBA	SILVIA GUADALUPE DÍAZ ALBA
12.	212/03	MA. CONSUELO PANDO HDZ.	VERÓNICA CASTRO PANDO
13.	213/03	NORMA ESTHER ANDRADE	LILIA A. GARCÍA ANDRADE
14.	214/03	JUANA VILLALOBOS CASTRO	ANA. MA. GARDEA V.
15.	215/03	ROSA MA. GALLEGOS	ROCÍO BARRAZA GALLEGOS
16.	213/03	ANA MA. ALARCÓN ROMERO	ESMERALDA JUÁREZ ALARCÓN
17.	217/03	MARÍA ROSARIO HDZ. A.	ERÉNDIRA I. PONCHE HDZ.
18.	222/03	VELIA TENA QUINTANILLA	ROSA I. TENA QUINTANILLA
19.	241/03	IRMA MARI GARCÍA DÍAZ	ELIZABETH CASTRO GARC´ÍA
20.	243/03	RITA RIVERA COVARRUBIAS	CLAUDIA TAVARES RIVERA
21.	026/04	GLORIA VÁZQUEZ GONZÁLEZ	MARÍA ISABEL NAVA VÁZQUEZ
22.	031/04	EVANGELINA ARCE	SILVIA ARCE (D)
23.	035/04	SANTOS MACÍAS GARCÍA	RAQUEL LECHUGA MACÍAS
24.	036/03	RAMONA MORALES HUERTA	SILVIA E. RIVERA MORALES
25.	037/04	SILVIA ELVIRA HOLGUIN RANGEL	MELI AMÉRICA HOLGUIN RANGEL
26.	038/04	SOLEDAD AGUILAR PERALTA	CECILIA COVARRUBIAS A.
27.	039/04	IRMA JOSEFINA GLEZ. RODRIGUEZ	CLAUDIA IVETTE GLEZ.
28.	040/04	LUCÍA MARES MATA	GRISELDA MARES MATA (D)
29.	44/04	EVANGELINA CRISPIN ESQUIVEL	ARGELIA SALAZAR CRISPIN
29.	45/04	MARISOL MERCHANT (HERMANA)	INÉS SILVA MERCHANT
30.	46/04	PABLO MTZ. Y MARCIANA MORALES	YESSICA MTZ. MORALES
31.		MARÍA DE LA LUZ GARCÍA VDA. DE LA O	LUZ IVONNE DE LA O GARCÍA
32.		JULIA CALDERA CHÁVEZ	MARÍA ELENA CHÁVEZ CALDERA

33.		VICTORIA SALAS RAMÍREZ	GUADALUPE IVONNE ESTRADA SALAS
34.		PULA FLORES	MARÍA SAGRARIO GONZÁLEZ FLORES
35.		ANA ISABEL LARRAGOITI ROMO	MAYRA JESSENIA NÁJERA LARRAGOITI
36.		MARÍA ENRIQUETA LEAL GARCÍA	ROSARIO GACÍA LEAL
37.		MARÍA ESTHER LUNA ALFARO	BRENDA ESTHER ALFARO LUNA
38.		MURA LIDIA ESPINOZA LUNA	LILIA JULIETA REYES ESPINOZA
39.		LILA IRASEMA MENDOZA	MIRIAM ARLEM VELÁZQUEZ MENDOZA

Cd. Chihuahua

1.		VIRGINIA BERTHAUD MANCINAS	CLAUDIA JUDITH URÍAS
2.		ILDA MEDRANO BELTRÁN	DINA GARCÍA MEDRANO

El ICHIMU ha buscado establecer y fortalecer sus contactos con el mayor número posible de madres y/o familiares directos de las victimas del delito de homicidio. Para ello, realiza visitas domiciliarias en compañía de la Fiscal Especial Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres. De la misma forma, se ha involucrado en las visitas al ministerio público encargado de la averiguación respectiva, a fin de informar de los avances registrados en las investigaciones. (En el anexo no. 3 se incluye la relación de víctimas, dirección, nombre de los parientes y servicios que se les prestan a la fecha).

En este proceso el ICHIMU mantiene contacto con la Asociación Civil "Nueva Vida", (NUVIDAC) del estado de Coahuila, lo que le ha permitido contar con mayor información y tener un acercamiento con las familias de las víctimas que radican en la Comarca Lagunera, a fin de proporcionarles la atención y apoyo que requieren.

2. Coordinación intersectorial entre las diversas dependencias de Gobierno. La labor de coordinación se ha traducido en la instalación de mesas de diálogo por el Inmujeres y el gobierno del Estado de Chihuahua, la Mesa Interinstitucional Estatal para Coordinar Acciones de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y hacia las Mujeres y la Mesa Técnico-Jurídica para dar seguimiento a las investigaciones de los homicidios de las mujeres.

Adicionalmente, en diciembre de 2001, el Inmujeres instaló una mesa Interinstitucional Nacional para el diseño e implementación de políticas públicas para prevenir

y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, en la que participan dependencias de la Administración Pública Federal y organizaciones de mujeres y de derechos humanos.

3. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, (ENDIREH) que se realiza en convenio con el INEGI e Inmujeres. El objetivo de la encuesta es obtener información estadística sobre hogares en situación de maltrato emocional, intimidación, abuso físico, y abuso sexual, para fortalecer las políticas públicas en el tema, tanto a nivel local como nacional. Cabe destacar que en colaboración con las instancias antes señaladas y el ICHIMU, se realizo una sobremuestra en el estado de Chihuahua.

4. Campañas de Sensibilización y Programa Estatal de Prevención a la violencia intrafamiliar, dirigidos a orientar a las familias para que identifiquen los factores de riesgo y realcen los factores de protección. La campaña se desarrolló con la metodología de la animación sociocultural en las colonias populares de Ciudad Juárez.

5. Red de Atención a la Violencia Familiar. En Coordinación con la Secretaría de Fomento Social, Servicios Estatales de Salud, DIF Estatal y la Procuraduría General de Justicia en el Estado (PGJE), se ha convocado a integrar la Red de Atención a la Violencia Familiar, que tiene como objetivo crear un mecanismo de concertación y enlace que permita fortalecer la atención a las familias que viven en situación de violencia en todo el Estado de Chihuahua.

6. Proyecto de Prevención del Delito "Seguridad y Vigilancia".- Busca inhibir la comisión de delitos a partir de operativos de vigilancia en las zonas de alto riesgo, en las que se señala la desaparición de mujeres. Se implementa en coordinación con la Dirección de Seguridad Pública Municipal, y el organismo "Rescatemos Juárez".

7. Recorridos continuos por las unidades destinadas a la protección dentro del cuadrante: Vicente Guerrero, Ignacio Mejía, Francisco Villa e Insurgentes perteneciente al Distrito Aldama, por Vicente Guerrero, Mejia y Mariscal del Distrito Delicias. Los recorridos se desarrollan poniendo énfasis en las escuelas del sector, maquiladoras, unidades y terminales del trasporte público.

8. Entrevistas a la ciudadanía. Sondeos por el personal de ICHIMU para ubicar los retos y desafíos del Instituto, así como la percepción que la Ciudadanía tiene de su avance.

Aún cuando el Gobierno del Estado realice diversas actividades en apoyo de las familias de las víctimas, dichas acciones no son aceptadas por todas las madres de mujeres asesinadas, particularmente por aquellas que no han querido entablar ningún tipo de relación con el Gobierno del Estado y han preferido vincularse a sectores organizados de la sociedad civil.

9. En materia de prevención el ICHIMU promovió los siguientes eventos

- "Primer Congreso de los Derechos de los Niños y las Niñas", el cual fue organizado por diversas autoridades educativas, gobierno municipal y del estado participando 300 niñas y niños.
- Talleres "Educando en Género" desarrollados en coordinación con el programa de trabajo social de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en los municipios de Cd. Juárez, Aldama, Guadalupe D. B. y Casa Grandes, con una asistencia de 194 mujeres y hombres.
- Talleres "Equidad de Género y los Derechos de la Mujer" en coordinación con el grupo Mujeres por México, impartido en Ciudad Juárez, Casas Grandes y la Cd. de Chihuahua, con una participación total de 150 personas
- Taller "Perspectiva de Género y Derechos Humanos de las mujeres trabajadoras" en el cual se abordaron las diferentes leyes y convenios internacionales que existen a favor de la protección de la mujer.
- En el "Foro de los centros de readaptación femenil", con la participación de la ponencia "la situación de las mujeres sentenciadas"
- La conferencia "violencia femenina" organizada en la Cd. de Chihuahua en colaboración con el Consejo Municipal de la Mujer.
- El evento "acciones y reflexiones por una cultura de paz en México" organizado por el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar
- El evento "Acciones para la Prevención Integral de la Violencia y el Delito, promoción y defensa de los derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la atención a víctimas y servicios a la comunidad en ciudad Juárez" en le cual se analizaron el origen, las causas y las consecuencias de los tipos de violencia ejercida contra la mujer en la familia, la comunidad, la escuela y el trabajo.

Acciones de la PGJE

Servicios Periciales de la PGJE

La Dirección de Servicios Periciales cuenta actualmente con modernos laboratorios de ciencias forenses, en los que se dispone de equipo de alta tecnología para la investigación criminalística forense, mismos que se encuentran distribuidos en las diferentes zonas regionales del Estado destacando los de Chihuahua (Zona Centro) y Ciudad Juárez (Zona Norte); estando también el de Cuauhtémoc (Zona Occidente), y en Parral (Zona Sur), (ver Anexo No. 13). Además la Dirección cuenta con seis laboratorios móviles repartidos en las zonas regionales, los cuales se utilizan para recolectar y analizar evidencias, practicar y desahogar toda clase de pruebas de laboratorio, y elaborar dictámenes periciales sin abandonar el lugar de los hechos.

Acciones sel Municipio de Cd. Juárez (Ver Anexo 14)

- Se Capacitó al personal operativo (1,200 agentes) de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal sobre el tema de violencia contra la mujer y la atención a victimas de abuso sexual, contando para ello con la colaboración del Centro de Protección Casa Amiga y de los directivos del Colegio y Barra de Abogados de Ciudad Juárez. Los promotores civiles del departamento de Policía 55 Comunitaria imparten platicas sobre violencia intrafamiliar a 202 grupos de seguridad vecinal. Este proyecto ha instruido a 7,200 vecinos sobre el tema y los motiva a que denuncien hechos relativos a este tema.
- Por medio del departamento de Policía Comunitaria se han recibido y atendido solicitudes de alumbrado público en áreas consideradas de alto riesgo.
- La dirección General de Seguridad Pública atiende un promedio mensual de 800 llamadas de auxilio generadas por violencia intrafamiliar. El caso mas común atendido es la agresión física contra la mujer.
- El 20 de febrero de 2003 se inicio la primer etapa del programa D.A.R.E. en 50 escuelas de nivel primaria. Este programa educa a los estudiantes de quinto y sexto grado de primaria por un lapso de 17 semanas, sobre como resistir a las drogas y evitar la violencia sexual. Hasta la fecha la administración municipal ha realizado tres etapas del programa con la participación de 18,000 menores. El próximo mes de septiembre iniciará la cuarta etapa con 6,000 niños.La Academia de Policía Municipal implementó el programa de cursos de autodefensa para instruir a las mujeres como cuidarse y como

escapar de un posible ataque sexual. Hasta la fecha se han llevado a cabo 22 cursos con una asistencia promedio de 40 mujeres, los cuales se han realizado con grupos de estudiantes, amas de casa, empleadas de la industria maquiladora y empleadas del gobierno municipal.

- Se implementaron operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo para la mujer. El operativo de Viajero Seguro revisa mensualmente 8,000 unidades de transporte público y genera un promedio de 200 detenidos por diferentes motivos (viajeros molestando a mujeres, acoso sexual, intoxicados por alcohol o substancias prohibidas, portación de armas blancas y de fuego).
- La Secretaria de Educación Pública en coordinación con la Policía Municipal inició el programa Camino Seguro. Este proyecto incluye la participación del operativo "Jaguar", el cual vigila los alrededores de 140 escuelas en zonas conflictivas para evitar asaltos, venta de drogas y ataques a los menores y mujeres.El Gobierno Municipal creó el Departamento de Conciliación para orientar gratuitamente a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. El juez cívico municipal canaliza al responsable de violencia intra familiar a terapia psicológica. Con recursos municipales se equipo a la policía municipal en las siguientes áreas: Se construyo el Centro de Respuesta Inmediata 0-6-0 mas grande de México; se instalaron 60 cámaras de video para vigilar las áreas potencialmente riesgosas para la integridad de la mujer; se renovó el 50 % del parque vehicular de la Dirección de Seguridad Publica; se adquirieron 318 vehículos nuevos y se dotó de equipo de radio comunicación y chalecos antibalas al 100 % del personal operativo.

Acciones del Gobierno Federal

A todas las acciones realizadas por el Gobierno Federal, para diseñar y aplicar un programa integral que responda a la diversidad de causas que generaron los homicidios, se suma la creación, en junio de 2003, de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua (Subcomisión) (ver Anexo No. 9)

La Subcomisión está integrada por las autoridades federales que están en capacidad de proporcionar apoyo y recursos para modificar la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, y participan en ella organizaciones de la sociedad civil. La integran las siguientes instituciones: Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría

de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, la Procuraduría General de la República y la CNDH. Como observador participa el UNIFEM.

Para asegurar la eficacia de esta Subcomisión, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, nombró como su titular a la Lic. Guadalupe Morfin Otero, quien coordina los trabajos de este órgano. El acuerdo en el que se le nombra, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de noviembre del 2003 (ver anexo no. 4), y le otorgan las siguientes funciones:

(a) Coordinar y dar seguimiento a los trabajos que realice la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez.

(b) Elaborar, y en su caso, ejecutar con la participación de las diversas instancias públicas y privadas, un Programa de Acciones para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, tomando en forma primordial la dignificación de las víctimas de esta situación y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

(c) Establecer relaciones con los miembros e invitados permanentes de la Comisión Intersecretarial y demás dependencias y entidades del Gobierno Federal, con el propósito de Coordinar los trabajos de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, así como apoyar los proyectos, programas y acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esta materia.

(d) Establecer relaciones con el Gobierno de Chihuahua y el Municipio de Ciudad Juárez, con el objeto de colaborar, de acuerdo a los principios de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la prevención y erradicación de la violencia en contra de las mujeres de Ciudad Juárez, fortaleciendo la promoción y defensa de los derechos humanos en esa Ciudad, y el acceso efectivo a la justicia y al desarrollo social.

(e) Establecer relaciones con los familiares de las víctimas, las personas vulneradas en sus derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y los organismos no gubernamentales de derechos humanos, con el objeto de atender sus legítimas demandas relacionadas con esta materia.

(f) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de otros países y organismos internacionales, que deseen brindar información y capacidades

técnicas relevantes que constituyen un apoyo para la resolución de estos fenómenos sociales, en términos de normatividad aplicable.

(g) Dirigir y ejecutar la política de información, difusión y comunicación social de la Subcomisión y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, bajo los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

(h) Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales y privados que intervengan en la ejecución de las acciones políticas y públicas y con la sociedad en general, con la finalidad de genera un clima de certidumbre y recuperar la confianza en las instituciones.

(i) Procurar un enlace permanente, para la consecución de su objeto, con el Congreso de la Unión y demás autoridades e instituciones involucradas, que tengan competencia para intervenir en los hechos que fueron motivo de creación del presente órgano de coordinación y seguimiento.

(j) Ejecutar todas aquellas tareas que le encomiende la Comisión Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial.

(k) Informar mensualmente de sus actividades a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, a través del Secretario de Gobernación en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial, o del Secretario Técnico de dicha Comisión.

Con vistas a responder las demandas de la población, que urgían al Gobierno a tomar una postura más enérgica frente a las causas que originaron el problema de las mujeres en Ciudad Juárez se estableció, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en febrero de 2004, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez cuyas atribuciones son, en resumen:

I. Elaborar y ejecutar los programas de acciones tendientes a resolver las causas de fondo que dieron origen a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

(a) Establecer los mecanismos para documentar y analizar las causas que han dado lugar a los homicidios.

(b) Promover las acciones necesarias para que las dependencias federales ejerzan sus atribuciones con responsabilidad.

(c) Promover acciones de coordinación entre las distintas dependencias.

(d) Apoyar a las autoridades locales y solicitar su colaboración para la protección de los derechos de las víctimas.

(e) Atender las demandas de los familiares de las víctimas.
(f) Establecer vínculos de comunicación con entidades públicas de los organismos internacionales a través de las instancias competentes. Mantener una abierta comunicación con los actores gubernamentales.
(g) Dirigir la política de información, difusión y comunicación social en materia del decreto.

Conviene destacar que las funciones de la Comisión se extienden a la Ciudad de Chihuahua, respecto de actos criminales en contra de las mujeres cometidos en circunstancias análogas a las observadas en Ciudad Juárez.

Las diferencias entre el acuerdo con el que contaba la Comisionada hasta el 18 de febrero del 2004 son las siguientes:

ACUERDO 2 NOVIEMBRE 03	DECRETO DEL 18 DE FEBRERO-04
Sólo analiza y sistematiza las causas que originaron el problema de la violencia que se ejerce en contra de la mujeres en Ciudad Juárez.	Además de analizar y sistematizar, puede crear mecanismos para poder cumplir su objetivo.
Da seguimiento a las actividades realizadas por las distintas dependencias del Gobierno Federal, Estatal y Municipal.	Además, puede generar políticas públicas para promover los derechos de las mujeres y erradicar la violencia que se ejerce contra ellas.
Coordina las acciones realizadas por las dependencias.	Promueve, además, que cumplan su labor.
Establece relaciones con el Gobierno Local y Estatal para el seguimiento de sus acciones.	Realiza acciones propias en Ciudad Juárez y en Chihuahua.
Se relaciona con el Gobierno Municipal, Estatal y Federal para dar seguimiento a las acciones realizadas en Juárez y Chihuahua con el respecto al tema.	Además de bindar apoyo a dichas acciones y a los Gobiernos Municipal, Estatal, busca eliminar las causas que generaron el problema.
	Establece vínculos con las entidades públicas y organismos internacionales para solicitar su apoyo.
	Promueve el cumplimiento y observancia de los derechos humanos, y de las recomendaciones que han sido emitidas por los distintos órganos intrernacionales.
	Se establece un Consejo Ciudadano con 9 miembros para cadyuvar con el trabajo de la Comisionada.

Como se observa, tanto en el acuerdo anterior, como en el decreto actual, las funciones de la Comisionada están claramente definidas y vinculadas principalmente a la resolución de las causas de fondo que originaron los homicidios en Ciudad Juárez. Su trabajo está orientado, a coordinar los esfuerzos de todas las dependencias y a diseñar e instrumentar políticas públicas, información y análisis, para impulsar la construcción de una cultura de la igualdad y equidad de género en todos en los aspectos, así como de promover el respeto de los derechos humanos de las mujeres (Se incluye como anexo No. 5, el Diario Oficial de la Federación conteniendo el decreto).

A nueve meses de su nombramiento, la Comisionada, además de coordinar las actividades del programa, se ha convertido en un puente efectivo entre las autoridades y las organizaciones defensoras de los derechos humanos. De la misma forma, atendiendo las demandas de la comunidad, promovió la revisión del Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez (programa de los 40 puntos) desde la perspectiva de género, buscando la solución de fondo al problema que se presenta en Ciudad Juárez, atendiendo las demandas de la comunidad.

El día 3 de junio del 2004 la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez presentó su informe de gestión. En dicho informe se hace un diagnóstico social de la situación que impera en Ciudad Juárez, se evalúa el Programa de los 40 puntos hasta entonces realizado por las dependencias del Gobierno Federal, y se presenta un nuevo plan de trabajo. (Se incluye como anexo No. 6, el informe completo de la Comisionada).

A título ilustrativo se enlistan algunas acciones concretas de coordinación de Dependencias Públicas de los tres ámbitos de gobierno y sociedad civil, organizadas por la Comisionada.

- Se favoreció la primera reunión con familiares de mujeres víctimas de homicidio o desaparición y organizaciones de la sociedad civil, con el licenciado Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, el 24 de noviembre de 2003; y, con el licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de la República y miembros de su gabinete, el 25 del mismo mes y año.
- Se solicitó al responsable del Programa Integral de Seguridad Pública (PISP), protección a personas que presentaron denuncias contra funcionarios de la Procuraduría local.
- Se mantiene una interlocución estrecha con Sedesol para dar seguimiento a su trabajo orientado al fortalecimiento del capital social, empoderamiento de las mujeres y regeneración del tejido urbano. Los diferentes programas

de coinversión de esa dependencia han beneficiado a 15 mil 772 mujeres y 11 mil 645 hombres.

- Se organizó el Foro Internacional "La Participación de la Sociedad Civil en la Reforma Judicial y Mejora en el Sistema de Justicia", convocado conjuntamente por la Fundación para el Debido Proceso Legal (Fundation for Due Process), el Centro Nacional para Tribunales Estatales (National Center for State Court), el Ayuntamiento del Municipio de Juárez y El Colegio de la Frontera Norte, que tuvo lugar en esta ciudad los días 23 y 24 de abril del año en curso.
- La Comisión promovió la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el INEGI, que contribuirá a contar con una base de datos completa y al análisis y sistematización de los factores que influyen en la generación de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. A este esfuerzo se sumarán investigadores de El Colegio de la Frontera Norte y del Instituto Municipal de Investigación y Planeación.
- Elaborar para su entrega al Congreso del Estado un paquete de propuestas de reformas legislativas para adecuar toda la legislación del Estado de Chihuahua a las convenciones de derechos humanos firmadas y ratificadas por México, sobre todo las que promueven los derechos de las mujeres y de la niñez. Este paquete se ha logrado con la colaboración de la Organización Mundial contra la Tortura, capítulo Latinoamérica.
- Propició la formación del "Grupo de Trabajo para forestar Ciudad Juárez", en el que participan Semarnat, las Comisiones Nacional Forestal y del Agua, la Dirección de Parques y Jardines del Municipio de Juárez, el Vivero de la Sedena y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).
- Haciendo eco de una iniciativa de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., promovió la visita a Ciudad Juárez del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) a fin de contribuir a la identificación de los restos de víctimas. Con esta medida se cumple una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Obtuvo el compromiso de la Secretaría de Salud para la construcción de un nuevo modelo hospitalario de atención a la salud mental en Ciudad Juárez, bajo un esquema comunitario, con una visión integral y de respeto a los derechos humanos de los pacientes y sus familias.

Cada una de las dependencias que participan en el Programa ha asignado recursos para su ejecución. Asimismo, la Comisionada tiene a su cargo 18 personas que la apoyan en la realización de su mandato y cuenta con

oficinas en la Ciudad de México y en Ciudad Juárez. El gobierno federal destinará $14'000,000 de pesos más, equivalente a $1'400,000 USD, para apoyar sus trabajos.

A la fecha, conforme al Programa de los 40 puntos, las dependencias del Gobierno Federal han realizado diversas acciones, entre las que se destacan las siguientes:[20]

(a) La instalación de 4 refugios para mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar en Ciudad Juárez. 3 de ellos en manos de OSCs que han estado trabajando en el tema de la violencia hacia las mujeres. Uno de los refugios fue establecido por el Municipio del Estado en colaboración con la Instituto Nacional de Desarrollo Social.

(b) La firma de 26 convenios con las organizaciones en proyectos de capital social, prevención para la violencia intrafamiliar, atención a grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, cultura de la legalidad y combate a la corrupción, educación comunitaria, prevención y atención a las adicciones y promoción de la perspectiva de género.

(c) El establecimiento de un diplomado en Capital Social con expertos nacionales e internacionales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Instituto Nacional de Investigación y Planeación, Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C. e Indesol.

(d) El diseño de un programa para la atención psicológica de las víctimas de la violencia urbana que será aplicado en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México.

(e) El diseño de dos campañas para la prevención de la violencia intrafamiliar a nivel nacional, diseñados por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría de Gobernación respectivamente, que están distribuidas en el radio y la televisión a partir del mes de marzo.

(f) Se logró el traslado de Víctor García Uribe, alias "El Cerillo", del penal de la ciudad de Chihuahua hacia en penal de Ciudad Juárez.

(g) Se continúan los rondines policíacos en el domicilio de Miriam García Lara, esposa de Víctor García Uribe.

(h) Se solicitó apoyo a la Secretaría de Salud para brindar atención pública en salud mental a los directamente afectados de los grupos familiares.

---

20 Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Informe de Gestión, noviembre del 2003 – abril del 2004, Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Secretaría de Gobernación, Mayo del 2004, México, D. F.

(i) Se sostiene comunicación con la Fundación FEMAP, de la que depende el Hospital de la Familia, el más importante hospital de Ciudad Juárez que desde el ámbito privado ofrece servicios de salud a mujeres de escasos recursos. Dicha Fundación cuenta con una red de multiplicadoras comunitarias que trabajan en algunos barrios de la Ciudad y que están participando en las campañas de prevención de los homicidios.

(j) Se iniciaron contactos con el Coordinador del Programa Hábitat de la SEDESOL para impulsar con el municipio de Juárez la conclusión de centros comunitarios.

(k) En lo que corresponde a la Secretaría de Salud,

- La Secretaría de Salud firmó un Convenio de colaboración con el Estado, mediante el cual se establece el compromiso de implementar dos servicios especializados de atención a mujeres víctimas de violencia, uno en Chihuahua y otro en Ciudad Juárez.
- Presta apoyo financiero a la profesionalización y funcionamiento de un refugio para mujeres y sus hijos víctimas de violencia.
- Proporcionó capacitación al personal del sector salud estatal sobre el manejo de criterios para la atención médica de la violencia familiar.
- Promovió la incorporación de personal del sector salud, educación pública y la Universidad de Ciudad Juárez en el diplomado "Antropología de la Violencia: estrategias metodológicas".

(l) La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la modalidad "Superación de la Pobreza Urbana", proporcionó recursos en apoyo de 4 proyectos de investigación que atendieron algunas de las zonas en donde habitan las familias de las mujeres asesinadas:

- Construyamos un mundo de paz, dejemos la violencia en paz.
- Promotores para la prevención de la violencia.
- Para reducir la violencia en el hogar.
- La mujer y la depresión.

(m) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social informó que a través de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez se han conseguido los siguientes beneficios para sus trabajadores:

- Inversión para adecuar las rutas de la transportación privada a las necesidades del personal de cada empresa.
- Se abrieron 29 guarderías administradas por el IMSS, por asociaciones civiles o de manera participativa por el IMSS y la empresa.

- Existe un fondo de ahorro que representa el 10% del salario de los trabajadores. La industria maquiladora funge como aval de los trabajadores en la tramitación de créditos FONACOT.
- Se reparten bonos de despensa.
- Existen ferias de la Salud, Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo en donde, entre otros, se ofrecen pláticas sobre la prevención de la violencia intrafamiliar.
- Se organizan eventos sociales y deportivos para propiciar la integración familiar.
- Se inició el Programa de Auto-prevención de la Mujer, concretado en la difusión de los videos "Ponte Viva", distribución de folletos, posters, pláticas relacionadas con programas de prevención y curso de defensa personal. En algunas empresas se hace entrega de silbatos, gas lacrimógeno, etc.
- Dentro de las instalaciones de las maquilas se cuenta con consultorios que brindan servicios médicos. Asimismo, se ofrecen, en algunas ocasiones, medicamentos en primeras dosis y servicio dental y de oftalmología. Se cuenta con programas de planificación familiar, campañas sobre seguridad personal y campañas sobre cómo evitar la violencia familiar y sexual.
- Existen inversiones en el sector educativo que dan apoyo a los trabajadores y a sus hijos para que continúen con sus estudios.
- Brinda capacitación laboral y bolsa de trabajo a los familiares de las víctimas que así lo requieran.

(n) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tiene a su cargo el proyecto de Padrón de Niños y Niñas Vulnerables, en específico un módulo sobre violencia familiar. Su objetivo es identificar a las personas que por encontrarse en situación de vulnerabilidad, son considerados por la ley como sujetos de asistencia social y definir el tipo de atención que requieren. Asimismo, el DIF Estatal Chihuahua fungirá como estado piloto para la implantación de un módulo de "Violencia Familiar".

(o) Por lo que respecta al Instituto Nacional de las Mujeres:

- Se llevaron a cabo talleres y cursos:

1. Taller en género para personal de procuración de justicia y abogados litigantes.
2. Taller "Para que las mujeres conozcan sus derechos".
3. Curso básico de Formación de Facilitadoras en Desarrollo Humano.
4. Curso de capacitación en género con contenido temático.

- A través del Fondo Proequidad, impulsa el desarrollo de programas elaborados por organizaciones de la sociedad civil, orientados al logro de la equidad de género.
- Por medio del Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo Inmujeres-CONACYT, apoyó un proyecto de investigación sobre la incidencia de violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua y en otras entidades federativas.
- Brindó apoyo para la instalación de un refugio para albergar a mujeres y niños víctimas de la violencia intrafamiliar.
- Puso en operación una línea de emergencia que funciona 24 horas, para asistir a mujeres víctimas de la violencia.
- Invitó al Estado de Chihuahua a incorporarse al Sistema Estatal para Indicadores de Género (SEIG).
- Levantó la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de Chihuahua que concluyó en noviembre de 2003 y cuyos resultados preliminares fueron difundidos en junio de 2004.
- Inició en medios impresos y electrónicos de Ciudad Juárez la campaña titulada "Los Derechos Humanos y las Mujeres", para la prevención de la violencia.

(p) El Instituto Nacional de Migración:

- Diseñó y distribuyó trípticos preventivos, que buscan evitar que las mujeres que emigran a Estados Unidos circulen por zonas de alto riesgo.
- Elaboró un cartel dedicado al tema de mujeres migrantes en el que se busca sensibilizar a las mujeres sobre los riesgos que corren al tratar de ingresar ilegalmente a los Estados Unidos.
- A través de los Grupos Beta, brinda asistencia a los migrantes en situaciones de peligro y emergencia, incluyendo niños(as) y mujeres.
- Mantiene un intercambio de información con la PGR y la PGJE sobre el tránsito de extranjeros, con miras a profundizar en la posibilidad de que exista relación con los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.
- Lleva a cabo acciones para orientar y proteger a mujeres migrantes, a través de "Grupos Beta", para prevenir posibles situaciones de riesgo y violación a los derechos humanos.
- En materia de profesionalización de los Grupos Beta, especialmente el de Ciudad Juárez, impartió el Taller sobre Derechos Humanos de las Mujeres y Menores Migrantes.

(q) La Secretaría de Relaciones Exteriores, impulsa la difusión permanente de las actividades realizadas por el Gobierno de México para resolver el problema que se presenta en Ciudad Juárez; promueve acciones de cooperación internacional encaminadas a contribuir a la solución del problema, entre las que se incluye la visita de 5 expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito que brindó asesoría técnica y jurídica, probatoria y pericial a la policía estatal y federal; e impulsa acciones orientadas a asegurar la armonización legislativa. Con el apoyo de la Cancillería, el gobierno de Chihuahua organizó el Seminario Internacional para la Aplicación de los Instrumentos y Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos, en el que participaron jueces, magistrados y diputados del Estado, y cuyo objeto fue avanzar en la instrumentación de las recomendaciones de los expertos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Aunque la evaluación del Programa de los 40 puntos arroja la realización de múltiples actividades, que en su conjunto buscan la solución integral del problema, todavía queda mucho por hacer. Con excepción de los programas de seguridad pública que han permitido reducir la incidencia de la criminalidad en un 14.5%, no se observan aún resultados sustantivos para solución de las causas que generaron el problema.

En este contexto, la Comisionada ha presentado un nuevo plan de trabajo, conforme al cual se darán seguimiento más puntual a las actividades realizadas en el marco del Plan de los 40 puntos, con énfasis en las siguientes áreas de trabajo:

1. Procuración y administración de justicia.
2. Atención a víctimas.
3. Fortalecimiento del Tejido Social.
4. Políticas públicas con perspectiva de género.

Dichas acciones se relatan a detalle en el Informe de la Comisionada que se adjunta al presente documento (anexo no.6). Sus funciones y ejes principales son los siguientes:

Estrategia de reparación integral del daño, que ordena los contenidos, elementos y argumentos que permitirán a la Comisión enfrentar el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.

A iniciativa de la Comisionada Guadalupe Morfín, la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

en Ciudad Juárez sesiona de manera alternada en Ciudad Juárez y en la Ciudad de México, para facilitar el acuerdo en la formulación de políticas públicas encaminadas a la dignificación y solidaridad con las y los familiares de las víctimas, y con las organizaciones interesadas en participar en este mecanismo de interlocución.

De la misma forma, la subcomisión trabajará en los siguientes grupos conformados desde una visión de género:

1. Atención directa a víctimas
2. Verdad y justicia
3. Políticas públicas con perspectiva de género.
4. Fortalecimiento del tejido social.

Estos grupos de trabajo tienen correspondencia con los ejes de la estrategia de reparación integral del daño de la Comisión, en los términos siguientes:

1. **Eje de atención directa a víctimas.** Realiza un acercamiento con los grupos familiares de las víctimas para detectar sus necesidades, proporcionarles orientación jurídica de manera directa y atención integral mediante su canalización y seguimiento a los servicios jurídicos gratuitos, centros de atención especializada, refugios, hospitales y demás instancias.

2. **Eje de verdad y justicia.** Desarrollará diagnósticos individuales de los asuntos jurídicos de víctimas de violencia, se analizará puntualmente cada uno de los expedientes a la luz del derecho nacional y conforme a estándares de derecho internacional de los derechos humanos.

3. **Eje de generación de políticas públicas con perspectiva de género.** Impulsará espacios de discusión pública, académica y legislativa para la construcción del concepto de feminicidio, lo que servirá para revisar el marco jurídico, legal, federal y estatal con base en el derecho internacional.

4. **Eje de fortalecimiento del tejido social.** Aportará los elementos que permitan fortalecer a las organizaciones civiles e instituciones públicas a través del impulso a procesos de articulación entre unas y otras instituciones públicas para promover medidas que reparen el tejido social.

Como se desprende de las acciones mencionadas y la forma en que se instrumentan, las madres de las víctimas reciben un trato digno por parte de las autoridades estatales y las federales. Es cierto que el proceso de recuperación de la confianza

entre algunos sectores involucrados ha sido lento, y el problema fundamental sigue siendo la politización generada en torno al tema.

3.4 Avances Realizados por el Gobierno de México en Materia de Investigación y Procuración de Justicia.

El 21 de junio de 2002, la PGJE requirió la colaboración de la PGR a fin de que se solicitara al FBI asesoría y apoyo técnico especializado.

El 16 de abril de 2003, la PGR inició la averiguación previa PGR/UEDO/176/2003, y atrajo al fuero federal 14 casos de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez.

A través de un convenio de coordinación y colaboración publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 2003 (ver Anexo No. 7), el Gobierno Estatal y el Gobierno Federal establecieron la Agencia Mixta de Investigación para Homicidios de Mujeres de Juárez, conformada por elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) y agentes estatales, que coadyuvan en la realización de las investigaciones. Desde entonces la colaboración entre ambas procuradurías se ha venido fortaleciendo de manera constante.

El 13 de agosto de 2003, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua suscribieron un *Convenio de Colaboración para la Instrumentación de Acciones Conjuntas en la Investigación para Esclarecer los Homicidios de Mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares.* El Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 del mismo mes y año. (Ver anexo 8) y prevé en términos generales lo siguiente:

- El establecimiento y conformación de una Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, para investigar homicidios de mujeres y delitos conexos.
- La localización y detención de los probables responsables, así como de los miembros de bandas organizadas, las cuales tengan como actividad ilícita principal los homicidios de mujeres y de los delitos conexos.
- La realización de todas aquellas diligencias y operativos que se deban practicar de manera conjunta, para el esclarecimiento de los homicidios de mujeres y delitos conexos.
- El establecimiento de un grupo de trabajo que permita evaluar los logros obtenidos en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres.

Ambas Procuradurías proporcionan recursos humanos, materiales y de conocimientos, a fin de llevar a cabo la investigación de delitos y los operativos necesarios para investigar y combatir los homicidios de mujeres.

A partir de la firma del Convenio de Colaboración, se cambió la denominación de la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua por el nombre de *"Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y de los Delitos Conexos"*. Se realizó una nueva asignación a la Agencia Mixta, de por lo menos 11 Ministerios Públicos Federales que conforman la parte investigadora e integradora, así como el área de procesos.

Aunado a esto, para las averiguaciones previas del fuero común se cuenta con el auxilio de peritos, agentes de investigación, ministerios públicos, así como de servicios periciales relativos a estudios del ADN. Se convocan a los familiares paulatinamente para la toma de muestras de ADN y con ellas forman un acervo de datos para el caso.

Las actividades de la Fiscalía Mixta incluyen la realización de operativos de vigilancia en áreas de alto riesgo y de mayor incidencia en la desaparición de mujeres. Se cuenta con un helicóptero que realiza vuelos diariamente y en horarios de mayor riesgo.

Las áreas de la PGR que están involucradas en la atención de la problemática, en Ciudad Juárez son:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. (Dirección General de Atención a Víctima de Delito; Dirección General de Prevención del Delito, Servicios a ala Comunidad y Atención a la Ciudadanía y Dirección de Atención a Organismos Internacionales de Derechos Humanos y Participación Interinstitucional)
- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
- Dirección General de Servicios Periciales

Constantemente se ha cuestionado, tanto a nivel nacional como internacional, el hecho de que la Procuraduría Federal de la República no haya ejercido su facultad de atracción respecto de todos y cada uno de los casos registrados por homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez. Al respecto, en su informe las expertas

señalan que dicha facultad debería ser una decisión de la voluntad política positiva del Gobierno Federal, por tratarse de casos que han trascendido el ámbito nacional. (Párrafos 151 a 158 del informe)

A la luz de lo anterior, resulta pertinente destacar en este informe, cual es el marco constitucional y legal mexicano al que debe apegarse la Procuraduría General de la República para ejercer la facultad de atracción de asuntos que competen al fuero común:

(a) México es una República representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, y con apego a la Constitución Federal y al Pacto Federal (artículos 40 y 41 constitucionales). Los Estados tienen facultades para conocer de los delitos del fuero común cometidos en sus respectivos territorios, y la federación sólo podrá conocer de dichos delitos cuando tengan conexidad con delitos federales, de conformidad con la legislación aplicable (artículo 73, fracción XXI constitucional).

(b) El artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales otorga al Ministerio Público de la Federación la facultad de conocer los delitos del fuero común cuando exista conexidad entre éstos y los delitos de orden federal.

(c) El artículo 475 del citado Código prevé que los delitos son conexos cuando han sido cometidos por varias personas unidas; han sido cometidos por varias personas aunque en diversos lugares y tiempos, pero en virtud de concierto entre ellas; y cuando se han cometido con el fin de procurarse de medios para cometer otro delito, facilitar su ejecución, consumarlo y asegurar la impunidad.

(d) Conforme a los artículos 2 y 3 de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, puede ejercerse la facultad de atracción cuando los delitos se cometan por un miembro de la delincuencia organizada. Se entiende por delincuencia organizada la unión de tres o más personas para realizar de forma permanente o reiterada conductas cuyo fin es cometer determinados delitos.

(e) También se ejerce la facultad de atracción en casos de acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis, y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

(f) Por lo que hace al delito de homicidio cometido con armas de fuego, dicha circunstancia no es suficiente para que surta la competencia federal. A la luz de este marco, es claro que los homicidios de mujeres en el Estado de Chihuahua, sólo pueden ser atraídos al ámbito federal cuando se acredite

que tienen conexidad con algún o algunos delitos previstos en el Código Penal Federal o en las leyes especiales.

Es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada la que determina en qué casos y condiciones se debe considerar que los delitos contemplados por ésta, son cometidos por la delincuencia organizada. Luego entonces, todos aquellos delitos que no estén dentro del ámbito de la competencia de la citada ley son del orden común.

Las autoridades mexicanas están obligadas a respetar en todo momento la división de competencias federal y estatal. Corresponde a cada entidad federativa investigar y perseguir los delitos que se cometan en su jurisdicción y las autoridades federales solo podrán intervenir cuando las leyes lo autoricen de manera concreta. En esa tesitura, no es suficiente que los senadores u otros miembros del Congreso de la Unión lleguen a un consenso para pronunciarse en el sentido de que la autoridad federal conozca de facto de asuntos que no son ni de su jurisdicción ni de su competencia. Para ello sería necesario iniciar un proceso de reforma constitucional que tendría que ser aprobado por las dos terceras partes de las Cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas estatales. Aún de ser aprobada una eventual reforma, sus efectos no podrían aplicarse de manera retroactiva.

Con el fin de evitar en el futuro situaciones como la que ocurre en Ciudad Juárez, el Ejecutivo Federal remitió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar el artículo 73 de la Constitución Política de las Estados Unidos Mexicanos y ampliar el alcance de la facultad de atracción al fuero federal de delitos del orden común cuando se desprendan violaciones graves a los derechos humanos. Esta iniciativa se encuentra bajo la consideración del Congreso de la Unión, como parte de un paquete de reformas constitucionales que permitirán fortalecer el sistema de impartición de justicia en el país.

El 30 de enero del 2004, la Procuraduría General de la República estableció la Fiscalía Especial para la Atención de los delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua. El acuerdo A/003/04 de creación fue publicado en el DOF en esa fecha (ver anexo 10).

La Fiscalía está encabezada por la Lic. María López Urbina, reconocida por su trayectoria como investigadora y jurista de la PGR. Su mandato consiste en investigar y perseguir los delitos relacionados con los homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua que sean de competencia federal, incluyendo aquellos de los que se ocupaba la Agencia Mixta. Tiene la capacidad y calidad de agente del Ministerio Público de la Federación y uno de sus objetivos

es investigar y documentar los casos en que encuentre negligencia, ineficiencia o tolerancia por parte de servidores públicos. Se mantiene en coordinación con las unidades administrativas competentes para brindar a las víctimas u ofendidos de los asuntos de su competencia, las garantías y derechos que les otorga el sistema jurídico.

Dentro de sus primeras acciones, la Fiscalía Especial Federal solicito la colaboración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y se encuentra actualmente analizando los expedientes integrados por ésta y que fueron motivo del Informe Especial sobre los casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en los Municipios de Ciudad Juárez, Chihuahua. Dicho análisis busca clarificar las cifras de homicidios y desapariciones, así como otras denuncias que se desprendan de los mismos. Asimismo, estudia todos los expedientes de averiguaciones previas sobre homicidios de mujeres en Ciudad Juárez en este municipio, independientemente de que sean competencia exclusiva de la PGJE, a fin de identificar las diligencias que faltan por hacer y las líneas de investigación que deberían llevarse a cabo para el esclarecimiento de los delitos.

Toda la información contenida en las averiguaciones previas y procesos, es sistematizada por la Fiscalía Especial con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), dependiente de la Procuraduría General de la República.

El plan de trabajo de la Fiscalía cuenta con los siguientes programas:

(a) Programa de Sistematización de la Información sobre Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados. Comprende el análisis y verificación de las cifras oficiales proporcionadas por el Gobierno de. Estado y la CNDH con relación a homicidios de mujeres, presuntos responsables, sentenciados, absueltos, víctimas y sus familiares, así como mujeres desaparecidas. La nueva revisión de los expedientes brinda la oportunidad de responder y satisfacer las demandas de la sociedad civil en este sentido.

(b) Programa de Atención a Delitos relacionados con Homicidios, que incluye la revisión de todos los expedientes y la identificación de posibles responsabilidades de los servidores públicos.

(c) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas, que contempla la instrumentación de una base de datos sobre mujeres desparecidas, intensificando las labores de búsqueda y localización.

(d) Programa de Atención a Víctimas, que incluye el establecimiento de un Registro Nacional de Víctimas del Delito para casos de homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez. Además, se ha creado el Banco de Datos en Genética Forense, y se impulsan actividades para la reparación del daño con los familiares de las víctimas.

Las medidas que se instrumentan conforme a los programas mencionados permiten fortalecer la atención a las víctimas y su interacción con las instancias de gobierno, los organismos internacionales y gubernamentales de derechos humanos involucrados, y actualizar al personal de la Fiscalía en áreas como la perspectiva de género y el derecho internacional de los derechos humanos.

La Fiscalía Especial Federal se coordina con la Comisionada para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua para facilitar el recíproco cumplimiento de sus atribuciones. Participa también en los mecanismos de coordinación públicos, privados y sociales que se implementen respecto a los homicidios de mujeres en dicho Municipio.

El presupuesto asignado por el Congreso de la Unión a la Procuraduría General de la República, contempla una partida de hasta el uno por ciento del presupuesto total de la dependencia, destinado a fortalecer las acciones de investigación realizadas a través de la PGR para el esclarecimiento de los homicidios y desapariciones de mujeres en todo el país. Además, se asignaron a la Fiscalía Especial 63 servidores públicos (agentes del ministerio público de la Federación, peritos, agentes federales de investigación, personal de estructura y administrativo) para llevar a cabo las investigaciones. Dicha Fiscalía cuenta con una oficina en la Ciudad de México y otra en Ciudad Juárez.

Las actividades realizadas a la fecha conforme a los programas de acción de la Fiscalía incluyen:

- El 9 de febrero, la Fiscal se reunió con del Comité Estatal del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR en el Estado de Chihuahua. Presentó ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como ante la sociedad civil y medios de comunicación su plan de trabajo.
- El 10 de febrero la Fiscal Especial Federal recibió todos los expedientes sobre el tema por parte de la CNDH.
- El 11 de febrero el Director General de Atención a Víctimas del Delito y la Dirección General de Telemática de la PGR iniciaron la revisión preeliminar del Registro Nacional de Víctimas del Delito. Asimismo, la Fiscal se reunió con la Presidenta del Instituto Chihuahuense de la Mujer y los familiares de las mujeres víctimas de homicidio con móvil sexual, a fin de establecer mecanismos de colaboración para su atención.
- El 25 de febrero se estableció el Banco de Datos de Genética Forense por la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR.
- En el marco del Día Internacional de la Mujer, la Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el

Municipio de Juárez, Chihuahua, convocó a la PGJE, al ICHIMU, y a la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez para organizar el coloquio: "Respeto a los Derechos Humanos, Atención a Víctimas y la no Discriminación de la Mujer". Las autoridades convocadas atendieron al llamado y se sumaron en el ámbito de sus respectivas competencias, a invitar a la ciudadanía para asistir al evento. Además de las ponencias se ofreció un recital poético y un discurso alusivo a los derechos de la mujer. Las intervenciones se concentraron en analizar los derechos de la mujer, la perspectiva de género, la violencia intrafamiliar, el combate a la violencia, la no discriminación y la atención a víctimas, entre otros temas. Al evento asistieron 200 personas aproximadamente y la mayoría de los medios de comunicación locales y los de representación nacional.

- El día 3 de junio del 2004, la Fiscal Especial Federal presentó su Primer Informe, en dicho documento se dieron a conocer los primeros resultados de todas las actividades realizadas en sus cuatro programas. Se resumen a continuación los aspectos más importantes del informe, mismo que se acompaña como anexo no. 11.

(A) Sistematización de la Información sobre los Homicidios de Mujeres y Delitos Relacionados.-

En el marco de este programa y con el apoyo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia se ha estado sistematizando la información de los 225 expedientes que fueron entregados por la Procuraduría General de Justicia del Estado a la PGR. Dichos expedientes en su conjunto abarcan un total de 50,791 fojas, de las cuáles se han analizado 30,274, lo que representa un 59.61%. Este proceso de sistematización ha encontrado los siguientes datos:

- 7,025 biografías
- 2,072 domicilios
- 3,757 números telefónicos
- 253 vehículos
- 26 armas
- 16 cuentas bancarias

Dicha información sumada a la actividad investigadora y al análisis de la Fiscalía Especial será determinante para efectuar el estudio criminológico que

indique si existen patrones conductuales en la comisión de los delitos de mujeres de Ciudad Juárez.

La sistematización de los expedientes respectivos arroja a la fecha las siguientes cifras:

Cifras de expedientes sobre Homicidios de Mujeres verificadas por CENAPI al 30 de mayo del 2004

Expediente de homicidios en copias certificadas	225	100%
Causas penales (4 se encuentran en el Tribunal de Menores Infractores)	131	58%
Averiguaciones previas	94	42%
Totales	225	100%

A efecto de ubicar la exacta magnitud de la problemática por atender, una de las primeras acciones emprendidas por la Fiscalía Especial consistió en solicitar formalmente a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, toda la información relativa a los homicidios de mujeres registrados en el Municipio de Juárez, Chihuahua, comprendidos entre 1993 y el 6 de abril del 2004.

El 7 de abril del 2004, la Lic. Ángela Talavera, titular de la Fiscalía Estatal para la Investigación de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, señaló que en la Subprocuraduría de la Zona Norte se tienen reportados un total de 307 expedientes, de los cuáles 108 corresponden a averiguaciones en trámite, 12 fueron enviados al Tribunal para Menores Infractores, 12 fueron homicidios – suicidios y 175 corresponden a causas penales. Dentro de los 307 expedientes ya se incluyen los 225 con los que cuenta CENAPI.

Cifras de Homicidios de Mujeres Ocurridos en Ciudad Juárez, reconocidas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua

Total de casos de homicidios reportados: 307, 12 casos de suicidios fueron remitidos, según lo marca la ley, al archivo. Se contabilizan 295 casos de homicidios reportados, restando los 12 casos anteriores por tratarse de suicidios	295	100%

Averiguaciones previas en trámite	108	36.61%
Procesos o causas penales 175 causas penales 12 casos que fueron remitidos al Tribunal de Menores Infractores	187	63.39%
Total	295	100%

Conforme los datos proporcionados por la Lic. Talavera a la PGR, a esa fecha se contabilizaban 332 víctimas del sexo femenino y se habían resuelto un total de 218 casos. En 104 de ellos se ha dictado sentencia y los restantes 114 aún se encuentran en investigación.

A partir de estos datos la Fiscalía se ha dado a la tarea de verificar, con base a documentales públicas, el número real de investigaciones, así como el material para efectuar el análisis de cada caso. De los 307 expedientes reportados, la Fiscalía Especial cuenta con copia certificada de 271, de los cuáles 140 corresponden a averiguaciones previas y 131 a procesos penales. Los 36 expedientes restantes se encuentran en manos de las autoridades locales y serán entregados de manera formal a la PGR.

La complejidad del problema, la cantidad de información existente, y las diferentes interpretaciones en torno a los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, han llevado a la Fiscalía Especial Federal a tomar la decisión de presentar, cada cuatro meses, los resultados de 50 casos examinados. El primer informe se presentó el 3 de junio de 2003.

(B) Programa de Atención a los Delitos Relacionados con Homicidios.

Su objetivo es determinar que casos deben ser investigados en el fuero federal, contribuir a la determinación de nuevas y posibles líneas de investigación y diligencias pendientes al esclarecimiento de los hechos, y estudiar las posibles responsabilidades de índole administrativa y penal en que hayan incurrido los servidores públicos que intervinieron en el trámite de casos a fin de hacerlas del conocimiento de la autoridad competente.

El análisis de los 50 casos iniciales incluyó la clasificación de toda la información contenida en los expedientes, de manera que se facilite su estudio a la luz de datos derivados de los otros expedientes (nombres, domicilios, direcciones, armas, fechas, etc.). Los resultados obtenidos fueron objeto de un nuevo análisis técnico-jurídico orientado a identificar las diligencias que debieron haberse realizado para integrar correctamente la averiguación previa correspondiente, y a detectar las

posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el proceso en cuestión.

Estos análisis se basaron en programas de cómputo de alta efectividad, como el Real- Time Analytic Intelligence Database.

Este proceso de revisión permitió la elaboración de carpetas para cada uno de los casos, en las que se sugieren hipótesis para la investigación y se identifican y documentan las posibles responsabilidades de los servidores públicos que intervinieron en el trámite de las averiguaciones. Dichas carpetas fueron entregadas a la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisionada del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. No han sido hechas públicas para no obstaculizar las investigaciones.

El análisis de los primeros 50 expedientes arrojó los siguientes resultados:

29 expedientes correspondieron a causas en fase de averiguación previa. De ellas, 20 cuentan con víctimas identificadas y en 9 no se ha logrado la identificación.

Siete de esos 29 expedientes serán investigados en el fuero federal. Los nueve casos en los que no se ha logrado identificar a la víctima fueron canalizados al Banco de Datos en Genética Forense para que se recopilen los perfiles genéticos respectivos.

Los 21 expedientes restantes corresponden a procesos penales propiamente dichos. En 19 de esos procesos se han dictado sentencias condenatorias en contra de 23 personas –20 hombres y 3 mujeres–. En los restantes 3 procesos, uno de los acusados fue absuelto, otro se encuentra en fase de instrucción y en el último, el acusado ha alegado haber sido víctima de tortura y rechazado la declaración que rindió ante las autoridades.

De esos 21 procesos, 14 corresponden a homicidios dolosos, 2 a homicidios por riña, 1 a homicidio culposo, 2 a parricidios, 1 a robo y otro a tentativa de encubrimiento.

En cuanto a responsabilidades de servidores públicos, y a la luz del marco legal estatal y federal, 81 de los 167 servidores que intervinieron en 29 averiguaciones previas de los 50 casos analizados en el Primer Informe, resultaron con posibles responsabilidades administrativas y/o penales, entre ellos:

- 7 Fiscales
- 20 Agentes del Ministerio Público
- 10 Subagentes del Ministerio Público
- 1 Subjefe de oficina de averiguaciones previas
- 2 Jefes de oficina y procesos conciliatorios

- 24 Agentes de la policía judicial
- 17 peritos

En cuanto a las últimas mujeres asesinadas, la Fiscal Especial Federal proporcionó información sobre el estado de las investigaciones. Señaló que los homicidios de Rebeca Contreras Mancha, Cristina Escobar González, Lorenza Verónica Rodríguez, Irma Leticia Muller Ledesma "no se encuentran en el predicado de los denominados con características o patrones similares".

(C) Programa de Atención a Denuncias de Mujeres Desaparecidas.

Busca determinar el número de casos de mujeres presuntamente desaparecidas para, en su caso, llevar a cabo las acciones necesarias que permitan su pronta ubicación y localización. Permitirá eliminar la especulación y contar con información confiable y precisa respecto a denuncias de mujeres desaparecidas.

Para ello, la Fiscalía Especial Federal integra una Base Única de Datos de Mujeres Desaparecidas en Ciudad Juárez, Chihuahua y llevó a cabo una depuración de los datos aportados por las distintas organizaciones. Los resultados dejan ver que de 1993 a marzo de 2004, se presentaron 4,454 reportes por desaparición, de los cuales, 41 se encuentran vigentes. 4,413 mujeres fueron encontradas.

La Base de Datos diseñada ha permitido encontrar ya a 7 de las mujeres desaparecidas, entre ellas. Catalina Duarte Carrera, Carmen Cervantes Terrazas, Martha Felicia Campos Molina y Rosalía Cuazozón Machucho, María del Rosario Ramos Reyes, Miguelina Guadalupe Meléndez Mora y Celia Espinoza Zamora.

En el estado operan unidades especializadas dependientes de la Procuraduría General de Justicia, que reciben las denuncias que se presentan por desaparición. Las denuncias se investigan con toda seriedad y responsabilidad, tomando en cuenta que las desapariciones pueden concluir con la comisión de delitos contra la integridad e incluso la vida de la víctima.

Al recibir una denuncia, los investigadores se ocupan de obtener información inmediata sobre todos los aspectos de la vida de la persona desaparecida, incluyendo los más mínimos. El objetivo es lograr la localización y reintegración de la persona al seno familiar y, en caso de que se detecte la comisión de algún ilícito, contar con datos precisos y relevantes para continuar las investigaciones.

Los casos de desaparición son atendidos y manejados, en cuanto a su investigación, de la misma forma, con las mismas técnicas y recursos con los que se investigan los secuestros.

Es importante aclarar que no existe ningún periodo determinado de espera que deba agotarse entre la desaparición y la presentación de la denuncia. Desafortunadamente no todos los incidentes se reportan de inmediato, por diversas causas que enfrentan los familiares de las víctimas. No obstante, la política existente para brindar atención a las desapariciones es que tan pronto se presenten los familiares a denunciar la desaparición, se toma la denuncia de hechos y se inician las averiguaciones correspondientes.

Se ha sensibilizado a los agentes del Ministerio Público para tomen estas denuncias con seriedad, sobre todo ante la importancia que reviste la rapidez en sus actuaciones para la aparición de la víctima. Es un hecho que las 24 horas siguientes a la desaparición son cruciales para la indagatoria.

Tan pronto se recibe la denuncia por desaparición, se envía para su atención a la sección de Agentes Investigadores de la Fiscalía, que inicia las gestiones para ubicar a familiares, amistades o personas que tengan relación con la víctima y que puedan aportar datos para su localización. De localizarse a la persona desaparecida, ésta es presentada ante el Ministerio Público para que rinda su declaración y se conozcan las circunstancias de la desaparición, en particular si fue voluntaria o forzada, si existe algún delito que perseguir y, en su caso, la identidad de los responsables. De existir algún ilícito en contra de la víctima, se inicia la investigación correspondiente para lograr la captura del responsable.

Si se trata de desapariciones voluntarias, se busca conocer que es lo que motivó el hecho y en caso de que la víctima sea mayor de edad, se canaliza a la familia y a la persona, al Departamento de Atención a Víctimas del Delito, en donde se les proporciona apoyo psicológico tendiente a la reintegración familiar.

Cuando se trata de casos de menores de edad que se encuentran en situaciones que son desfavorables para su desarrollo, o incluso para su integridad física y mental, se les canaliza a la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a fin de que se lleven a cabo los tratamientos y trámites necesarios para la reintegración del menor al seno familiar, o a un ambiente en donde el niño se pueda desarrollar plenamente.

En cualquiera de estos casos, al haberse localizado a la persona reportada como desaparecida, se da de baja el reporte de desaparición y se envía Archivo. Esto quiere decir, y es importante subrayarlo, que la simple presentación de una denuncia por desaparición no implica que la víctima continúe desaparecida. De hecho, la mayoría de las denuncias han sido resueltas de manera satisfactoria.

En caso de que la misma persona desaparezca nuevamente, el proceso de investigación se inicia con un nuevo reporte y se pasa por todas las etapas antes descritas.

El hecho de que se trate de una persona con múltiples abandonos del domicilio familiar no hace perder valor al manejo de su caso, ya que en ningún momento se desestiman los hechos.

Si bien en un principio se presentaron casos en los que las autoridades no actuaron con la rapidez debida frente a una denuncia de desaparición, se trata hoy en día de una situación completamente superada. Las autoridades reaccionan de forma inmediata a cualquier denuncia.

A pesar del establecimiento de este mecanismo de atención inmediata a las denuncias por desaparición, el Gobierno de México reconoce y sigue trabajando arduamente en la localización de las mujeres que continúan desaparecidas.

Se hace notar que 16 familiares de 16 de las mujeres desaparecidas están recibiendo apoyo psicológico por parte de la Procuraduría General del Estado de Chihuahua, y se les proporciona asesoría legal para que puedan dar un seguimiento adecuado a sus casos.

Adicionalmente, el Gobierno del Estado promovió que los supermercados S-MART, apoyaran en la búsqueda de mujeres desaparecidas mediante la presentación de sus fotografías en las bolsas, vitrinas y otras áreas visibles de las tiendas. Esta actividad se realiza en casi todas las Ciudades fronterizas: Ciudad Juárez, Reynosa y Monterrey, entre otras.

(D) Programa de Atención a Víctimas del Delito

Su objetivo es proporcionar a las víctimas y ofendidos en los casos de competencia de la Fiscalía Especial, la asesoría y orientación jurídica que requieran; promover que se garantice y haga efectiva la reparación del daño a que tengan derecho; e intervenir para que se otorgue a dichas víctimas y ofendidos la asistencia técnica que requieran.

(a) En este programa se brindan servicios médicos y psicológicos a los familiares de víctimas en casos atraídos al fuero federal por la Fiscalía Especial: Mayra Yesenia Nájera Larragoiti, Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez, Juan Sandoval Reyna, Violeta Mabel Alvidrez Barrios, Esmeralda Juárez Alarcón, Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Araceli Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monárrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal.

(b) Adicionalmente, se gestionan becas educativas para sufragar gastos educativos de la familia de Mayra Juliana Reyes Solís.

(c) La PGR cuenta con 6 trabajadoras sociales que interactúan con los familiares de las víctimas atendidas por dicha institución, a fin de dar seguimiento a la investigación correspondiente, e informar, asesorar y orientar a los familiares sobre el estado y avances en la misma.

(d) La PGR gestiona apoyos para que los familiares de las víctimas sean atendidos por instituciones estatales. Así, por ejemplo, Violeta Mabel Alvidrez Barrios y Mayra Juliana Reyes Solís reciben ayuda de la Dependencia llamada: Desarrollo Integral de la Familia. Los familiares de Juana Sandoval Reyna reciben una despensa semanal por parte de Seguridad Pública Municipal, y la familia de Laura Berenice Ramos Monárrez, recibe atención psicológica y ayuda económica mensual. No se ha logrado entregar despensas a los familiares de Teresa de Jesús González Mendoza, Gloria Rivas Martínez y Esmeralda Juárez Alarcón, ya que a pesar de que se les ha comunicado que dichas despensas se encuentran a su disposición, no se han presentado a recogerlas.

El 9 de febrero de 2004, se llevó a cabo una reunión de trabajo con 10 familias de igual número de víctimas, para informarles sobre el contenido del Programa de Trabajo de la Fiscalía, del que se destacó particularmente el rubro de atención a víctimas del delito.

El día 11 de febrero del mismo año, se tuvo otra reunión con 18 familias de igual número de mujeres víctimas en la Ciudad de México, acompañadas por la Directora General del Instituto Chihuahuense de la Mujer. En la reunión se propició un importante intercambio de información e impresiones en torno al problema de las investigaciones de dichos homicidios.

El 24 de febrero de este año, se realizó otra reunión con 8 familias de igual número de mujeres víctimas de homicidio, en la que se les informó que al día siguiente se instalaría, en la Fiscalía Especial, el Banco de Datos en Genética Forense.

En suma, dentro del Programa de Atención a Víctimas del Delito que lleva esta Institución, se procura atender a 35 familias de igual número de víctimas de homicidio y/o desaparición de mujeres; algunos de ellos por gestiones directas de la PGR y otros por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, la Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría de Justicia de la Zona Norte del Estado y Asociaciones Civiles.

Los familiares de víctimas de homicidios también reciben apoyos de las siguientes instituciones: Unidad de Atención a Víctimas de los Delitos de la Subprocuraduría

de Justicia Zona Norte, del Estado (PGJECH), quien proporciona orientación y asesoría jurídica cuando se lo solicitan; Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIM) que otorga apoyo económico, atención médica y psicológica; y, Fundación FIDEVIDA (Institución de Asistencia Privada); así como por Organismos No Gubernamentales (ONGs).

Banco de Datos en Genética Forense

El 25 de febrero de 2004, tuvo lugar la ceremonia en la que se anunció la instalación del Banco de Datos en Genética Forense en la sede de la Fiscalía Especial. Al evento asistieron representantes de los tres niveles de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil.

El BDGF tiene por objeto almacenar perfiles genéticos obtenidos a partir de muestras biológicas como sangre, saliva, elementos pilosos, semen y restos óseos, entre otros, de personas que en calidad de familiares de las víctimas que se encuentren relacionados con investigaciones de tipo ministerial y/o judicial.

Con la instalación de esta base de datos, la Procuraduría General de la República atiende las recomendaciones tanto de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*.

Las muestras son tomadas a los familiares de víctimas reportadas como desaparecidas, ante la presencia del Agente de Ministerio Publico de la Federación, quien da fe de dicho acto, destacando que la toma de las muestras biológicas (siendo éstas principalmente sangre y saliva), se hace con estricto respeto a los derechos de los familiares de las víctimas, para lo cual previamente otorgan éstos su consentimiento. La toma de muestras la realiza personal calificado como son los peritos químicos oficiales de la Institución. Además, se toman placas fotográficas de dicho evento, las cuales se integran al expediente. Desde el 29 de marzo a la fecha, se han recabado un total de 51 muestras biológicas.

Cabe decir que a esta base se han agregado las muestras de 46 personas, las cuales fueron solicitadas en su momento por el titular de la Agencia Mixta del Ministerio Público en el Municipio de Juárez, Chihuahua. Por lo que, a la fecha, la BDGF cuenta con un total de 97 registros.

Base de Datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito

El 25 de febrero de 2004 se instaló en la Fiscalía Especial la primera terminal de la base de datos del Registro Nacional de Víctimas del Delito, cuya central se encuentra

en la Ciudad de México a cargo de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la PGR.

En el equipo de cómputo respectivo se almacena la información de los familiares de las víctimas de homicidios que son de la competencia de la Institución, así como de aquellos otros casos en los que el personal ministerial adscrito a la misma Fiscalía está investigando la posible comisión de delitos del orden federal. Se incluye también en este sistema los datos generales de las víctimas y sus familiares, los de la averiguación previa, los servicios médicos, psicológicos y asistenciales que se han venido proporcionando, así como la situación socioeconómica de las familias.

Desde la instalación de la base de datos a la fecha, se ha registrado la información de la familiares relacionadas con los casos siguientes: 8 víctimas encontradas en el campo algodonero y de 6 que fueron localizadas en el Cerro del Cristo Negro, relacionadas con la A.P. PGR/UEDO/176/03; una víctima que fue encontrada el día 10 de marzo del presente año en las inmediaciones del Arroyo del Mimbre, por la que se inició la A. P. PGR/VEITA/009/04.

De igual manera, se registraron 11 víctimas que se relacionan con averiguaciones previas que están siendo integradas por la Agencia Mixta del Ministerio Público, bajo la supervisión de la Fiscalía Especial, concernientes a 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/06/03, 2 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/07/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/08/03, 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/09/03, 1 víctima de la A.P.

PGR/AMXH/10/03; 4 víctimas de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/11/03, y 1 víctima de la A.P. PGR/AMXH/CDJ/013/03.

La terminal del Registro Nacional de Víctimas del Delito a cargo de la Fiscalía Especial, cuenta con medidas de seguridad para la operación, captura y resguardo de la información.

Fideicomiso para Apoyo a Familiares de las Víctimas de los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua

Un derecho fundamental de los familiares de las mujeres víctimas de homicidio lo constituye el pago de la reparación del daño, sin embargo esta circunstancia no ha sido posible a pesar que los jueces han condenado, en los casos sentenciados, a tal reparación. Es en atención a ello, que el Presidente de la República instruyó al Procurador General llevar a cabo un análisis de los procedimientos y mecanismos jurídicos y presupuestales que le permitieran al Gobierno federal apoyar a los familiares de las víctimas cuando la reparación del daño no ha sido satisfecha.

Derivado de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el instrumento jurídico más adecuado es la constitución de un fideicomiso público que administre los recursos que se aporten para tales efectos.

En este sentido, se elaboró un proyecto de contrato de fideicomiso público que administrará el FONDO PARA APOYO A FAMILIARES DE LAS VÍCTIMAS DE LOS HOMICIDIOS DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA. Con base en este instrumento, el Fondo se constituirá, primero, con recursos del Gobierno federal, solicitando la contribución del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como las aportaciones que a título gratuito realicen organismos públicos o privados y las personas físicas, inclusive.

El fideicomiso contará con un Comité Técnico, el cual estará facultado para emitir las reglas de operación conforme a las cuales se determinarán los montos de recursos económicos que, en su caso, se otorgarían a los familiares de las víctimas que legalmente tengan derecho a ello.

Cabe señalar que el proyecto de Contrato de Fideicomiso está en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se asignaron, como una aportación inicial la cantidad de $25, millones de pesos, por instrucciones del C. Presidente de la República.

Además de las actividades anteriores, la PGR realiza otras acciones de promoción, como lo fue la conmemoración del *Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres y las niñas*, en los que se desarrollaron 4 Foros de Participación Social cuyo tema central fue: "*Los jóvenes y la violencia*". Se llevaron a cabo también 3 reuniones de trabajo con la regidora y presidenta de la Comisión de Salud y con representantes de la organización llamada: "*Ciudades Seguras*" con el propósito de desarrollar una intensa Campaña de sensibilización y prevención del consumo y del abuso de alcohol entre adolescentes.

La PGR lleva a cabo reuniones con la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación social.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Chihuahua ha ido reconociendo la importancia y la necesidad del diálogo y la retroalimentación con la sociedad civil. Aunque realiza un trabajo considerable de apoyo a la mayoría de las madres de las víctimas y a muchas de las organizaciones que le dan seguimiento al proceso, existe otro sector de ONGs que ha adoptado una posición más crítica del Gobierno local y que no está interesada en entrar en un diálogo con las autoridades. Aún así, el Gobierno del Estado y la Procuraduría de Justicia de Chihuahua han manifestado su deseo de continuar acercándose a la sociedad civil, y mantienen una total apertura

frente a los organismos civiles que muestran interés en el tema. Esta apertura y disposición puede apreciarse a través de la participación de la Procuraduría Estatal en las mesas de diálogo establecidas por instrucciones del Gobernador del Estado, Patricio Martínez García. Aún cuando el trabajo en las mesas no ha estado exento de contratiempos, se ha desarrollado de manera positiva.

El Gobierno de México reconoce y está consciente de que el cambio del patrón cultural de discriminación de género que aun existe en Ciudad Juárez, requiere de constantes esfuerzos y de la aplicación de políticas públicas que paulatinamente vayan logrando un cambio de mentalidad en la sociedad. Reconoce también que el cambio que se busca tanto en la cultura, como en el avance de las investigaciones no sería posible sin la capacitación adecuada de su personal. Es por ello que ha realizado un esfuerzo sin precedentes para capacitar al personal involucrado en las investigaciones y procesos y de esta forma, asegurar su profesionalización.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua con el apoyo brindado por la Procuraduría General de la República para obtener la participación del FBI y otros organismos policiales especializados de los Estados Unidos de América, ha instrumentado los siguientes programas de capacitación, mismos que han probado su utilidad:

(a) **Manejo y recolección de pruebas impartido por FBI del 28 de abril al 02 de mayo de 2003**

Permitió al personal un efectivo manejo de las pruebas recuperadas en el lugar de los hechos, en el cuerpo de la víctima o en objetos que se localizan dentro de la escena del crimen. Esta capacitación brinda resultados de manera inmediata, ya que en los casos presentados con posterioridad a la misma, se ha recuperado mayor evidencia física que vincula al probable responsable con el ilícito cometido. Además estas evidencias se han podido conservar de manera correcta para el momento en que se esclarezcan los homicidios.

(b) **Entrevista e interrogatorio impartido por FBI del 18 al 19 de Junio de 2003**

Capacitó al personal en técnicas efectivas de entrevista e interrogatorio de personas. Permitió facilitar el desarrollo de interrogatorios de manera que los investigadores obtengan mayor información relevante para la solución del caso, o incluso la confesión de un probable responsable, mediante la aplicación de técnicas que no violen las garantías individuales del entrevistado o interrogado. Esta capacitación ha permitido una mejor integración de

las averiguaciones previas, ya que se obtienen diligencias ministeriales más completas y de mejor calidad en su contenido.

c) Investigación práctica de homicidios impartido por Vernon Geberth del 6 al 8 de octubre de 2003

Capacitó al personal en el uso de técnicas universales de investigación de homicidios, de gran eficacia para la realización de verdaderas investigaciones científicas.El curso abarcó desde la ubicación y conservación de la escena del crimen, hasta la conclusión de la indagatoria. Los conocimientos adquiridos ya se aplican en las Unidades de Investigación, dando como resultado Indagatorias que cuentan con los elementos mínimos para que exista continuidad, transparencia y en algunos casos resultados favorables.

(d) Seminario sobre secuestro de menores impartido por el Departamento de Policía de El Paso, Texas y el FBI del 09 al 10 de octubre de 2003

Aún y cuando este curso se enfocó a menores de edad, resultó de gran utilidad para conocer el manejo de las desapariciones, ya que establece una sistematización para el manejo del extravío de personas, incluyendo temas como búsquedas, pesquisas y establecimiento de puntos de revisión. Esta capacitación sirve como base al desarrollo de la ALERTA DESAR, programa de la Procuraduría General de Justicia del Estado en el que, con la participación de diversos sectores de la sociedad y medios de comunicación, se difunden los casos de mujeres desaparecidas a fin de intensificar los esfuerzos de búsqueda.

Además, para lograr el cambio en la cultura de la discriminación, y en relación con la recomendación contenida en los párrafos 267 y 269 del Informe de las Expertas, la Procuraduría Estatal, en coordinación con la Procuraduría General de la República, proporcionó a su personal el curso denominado SEMINARIO SOBRE EQUIDAD DE GÉNERO, los días 21 y 22 de octubre de 2003.

Dicho seminario aportó elementos para que el personal obtuviera conocimientos sobre las diferencias de trato que se le deben de otorgar a las víctimas de los delitos.

En el párrafo 280 del Informe se exige un trato respetuoso para las madres y familiares de las víctimas. El trato digno ha sido también una preocupación del Gobierno de México y se han adoptado medidas concretas para asegurarlo. Personal de la Procuraduría de Justicia del Estado, y principalmente de la Fiscalía Mixta

para la Atención de Homicidios de Mujeres, tanto del área de homicidios como de desapariciones y de la Unidad de Atención a Víctimas del delito, participó en el SEMINARIO DE DERECHOS HUMANOS Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA impartido del 25 al 27 de Septiembre de 2003 por la Procuraduría General de la República. Este seminario sensibilizo a los funcionarios públicos sobre la importancia de dar un trato digno a los familiares de víctimas de homicidio, y los actualizó en métodos y técnicas orientados a facilitar la comunicación entre el funcionario y los ofendidos.

Entre junio y diciembre de 2003, la Procuraduría del Estado impartió 24 pláticas de prevención del delito sexual en empresas maquiladoras, capacitando a un total de 713 personas. Estas pláticas buscaron establecer un vínculo de confianza entre la ciudadanía y las autoridades investigadoras.

De igual forma, personal de la Procuraduría General de la República participó en seminarios sobre "*Los Derechos de las Víctimas del Delito y su Atención en la PGR*" y "*Procuración de Justicia, Derechos Humanos y Atención a víctimas del Delito*". Este último se realizó el 11 de diciembre de 2003 en Ciudad Juárez Chihuahua, y contó con la participación del personal de la Fiscalía Mixta. Se impartieron también conferencias, como la titulada "L*os Derechos Humanos de las Mujeres y la Procuración de Justicia*", realizada en noviembre del 2003 en el auditorio de la Procuraduría General de la República.

Los miembros de la Fiscalía Especial del Estado participaron en el Congreso Internacional de Ciencias Forenses llevado a cabo en la Habana, Cuba, los días 13 al 15 de Octubre del año 2003.

Todos estos esfuerzos han contribuido a que los órganos investigadores, federales y locales actúen con mayor profesionalismo y se reduzcan las posibilidades de error en sus actuaciones.

3.5 Casos Particulares sobre Solicitudes Realizadas por las Expertas de Cedaw

Medidas Cautelares de Protección

Con el objeto de garantizar la integridad física de las personas involucradas en los casos, básicamente familiares de víctimas y defensores de derechos humanos, el Gobierno de México proporciona, a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, protección a personas concretas, aún más allá de los tiempos fijados por la propia Comisión Interamericana. Algunos de los beneficiados por

dichas medidas han agradecido expresamente la seguridad que se les otorga. Los agentes encargados de brindar protección elaboran informes constantes que permiten apreciar que no se han registrado incidentes particularmente graves.

Mención especial debe hacerse al caso de la Sra. Marisela Ortiz, que reportó haber sido objeto de amenazas y persecución. A este caso se le dio atención por intervención directa y a solicitud de la Comisionada Guadalupe Morfin.

Al respecto, cabe señalar que la señora Marisela Ortiz presentó su declaración ante la delegación de la Procuraduría General de la República en Chihuahua el 10 de noviembre de 2003, en la que mencionó haber sido seguida o vigilada por personas extrañas y amenazada con dañar a su familia en caso de que los denunciara ante las autoridades.

La Procuraduría General de la República, Delegación Chihuahua, a través de la Agencia Federal de Investigación, brinda a la Sra. Marisela Ortiz Rivera, representante de la organización no gubernamental,

"*Nuestras Hijas de Regreso a Casa*", protección 24 horas al día, a través de una escolta de Agentes Federales de Investigación. Esta protección inició el 26 de octubre del 2003, y continúa hasta la fecha, sin que se haya registrado ningún hecho relevante.

A pesar de que las autoridades han solicitado a Marisela Ortiz, en varias ocasiones, mayor cooperación para facilitar la investigación de los hechos, la Sra. Ortiz se ha negado a hacerlo.

Cooperación con el FBI

Para reforzar la labor realizada tanto a nivel federal como estatal en este caso, existe un programa de colaboración con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos de América (FBI) desde finales de 1995. Dicha colaboración tiene como sustento el "Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua", así como los "Criterios para Mejorar la Cooperación técnica entre la Procuraduría General de la República y el Federal Bureau of Investigation" (FBI).

A petición del Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua, el Gobierno de México solicitó en 2002, a través de la Embajada de los Estados Unidos de América en México, la colaboración del FBI y en particular su asesoría y apoyo técnico especializado, para obtener elementos que ayudaran a esclarecer los crímenes.

El apoyo que el FBI se comprometió a proporcionar a las autoridades de Chihuahua, se engloba en los siguientes rubros:

(a) Capacitación para el personal encargado de las investigaciones, en los siguientes temas: Política en Materia de Comunicación y Manejo de Prensa, Técnicas de Entrevista e Interrogatorio, Conservación de la Prueba/ Evidencia en el lugar de los hechos, Investigación Práctica de Homicidios, Investigación de Homicidios en Serie Sexual, Técnicas de Fotografía Investigadora, Reconstrucción Cráneo – Facial, La investigación de los casos muertos y la investigación de personas desaparecidas.

(b) Instalación del Programa VICAP: Programa de Aprehensión de Criminales Violentos, se solicitó al FBI acceso a la base de datos de dicho programa de cómputo para que sirviera de apoyo a las autoridades locales del Estado de Chihuahua en el esclarecimiento de estos complejos crímenes. El VICAP es un programa de captura, información y análisis de casos locales por el que las corporaciones de Policía del Gobierno de Estados Unidos alimentan una base de datos con características y situaciones de crímenes violentos para así establecer similitudes y patrones con otros delitos cometidos en distintos lugares.

Con la intervención de la PGR, el FBI inicio los días 8 al 12 de septiembre de 2003 la instalación del sistema VICAP en sus oficinas ubicadas en el Paso Texas, e impartió una plática introductoria sobre su operación al personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua.

Con la aplicación de esta importante herramienta tecnológica se pretende obtener patrones y coincidencias que permitan encontrar a los probables responsables.

De igual forma, el gobierno de México a través de la PGR se encuentra en estrecha comunicación con las autoridades norteamericanas para la obtención de información que sea relevante para las investigaciones que conforman las Averiguaciones Previas a cargo de la Agencia Mixta, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada y por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio, de Juárez, Chihuahua.

En este sentido, se ha solicitado al FBI apoyo técnico para las autoridades de nuestro país en la determinación de perfiles genéticos, antropometría y reconstrucción facial. Asimismo, se ha pedido su colaboración para que proporcionen información sobre la existencia de antecedentes penales o en su caso sobre la situación migratoria de varias personas relacionadas con las investigaciones que se realizan.

Esta comunicación es permanente, lo que permite que la información fluya constantemente, logrando así una correcta integración de las investigaciones, que permita la obtención de mejores resultados.

Reclamaciones Concretas

El Gobierno de México está comprometido a brindar ayuda a todos los familiares de las víctimas, con apego a la legislación aplicable. No siempre dichos familiares están dispuestos a reconocer el alcance de las leyes ni a aceptar vías alternativas para dar satisfacción a sus reclamaciones.

Así por ejemplo se hace referencia al caso de las abuelas que reclaman la tutela de sus nietos. Conforme al Código Civil vigente del Estado de Chihuahua, al faltar la madre la tutela pasa directamente al padre. Si falta el padre, la tutela se otorga a los abuelos maternos del menor, y en caso de falta de éstos o de que no la quisieran obtener, se otorga a los abuelos paternos. No obstante, el juez está facultado para otorgar la tutela a aquellos abuelos con los que el menor tenga una mejor relación, o bien que se encuentren en mejores circunstancias para educarlo.

La Procuraduría del Estado de Chihuahua proporciona asistencia jurídica a la Sra. María de Jesús Ramos Villanueva, familiar de Bárbara Araceli Ramos Monarrez, y la ha canalizado al Consejo Local de Tutelas. A la fecha, no ha sido posible que la Sra. Ramos inicie el trámite legal de tutela de su nieta, por no contar con un acta de defunción, ya que se niega a reconocer el cadáver de su hija, que permanece en el anfiteatro de la Procuraduría, y de quién la PGR tiene pruebas irrefutables sobre su identidad.

En el caso de Cecilia Covarrubias, la madre de la víctima solicitó la realización de dos pruebas de ADN, ya que los resultados de la primera prueba, dejaron ver que no existe parentesco entre la niña que ella creía su nieta y ella misma. La segunda prueba se realizó en presencia de ambas y se envió a la Ciudad de México para su examen. Sin embargo los resultados fueron nuevamente negativos. Lo anterior implica que la niña aún continúa como desaparecida.

En el caso de Norma Andrade, la solicitud de adopción que formuló ha resultado improcedente, ya que la Sra. Andrade tiene ya la patria potestad de los hijos de su hija Lilia Alejandra Andrade García, quien era madre soltera, y los niños no estaban registrados bajo el nombre del padre. Como se indicó anteriormente, en esos casos el Código Civil del Estado de Chihuahua otorga automáticamente dicha tutela a la abuela materna (En el anexo 12 se incluye copia de la certificación de tutela, de acuerdo con el artículo 84 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de

Chihuahua). Legalmente no es posible conceder una adopción a la persona que ya tiene la patria potestad de los menores. La Sra. Andrade cuenta ya con todos los derechos y obligaciones que se derivan del ejercicio de la patria potestad sobre sus nietos.

En el caso de Benita Monarrez, Presidenta de la Organización "*Integración de Madres por Juárez*", es de destacarse que por oficio 34196 del 20 de septiembre del 2002, un perito médico de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de esta institución, concluyó que después de haberse elaborado el análisis de confrontación genética realizad a los tejidos óseos con las familias a las que pertenecen las muestras del tejido hemático, la familia Ramos Monarrez no presenta parentesco genético con la osamenta 190/01 ni con las osamentas 191/01, 192/01, 193/01, 194/01 y 195/01.

En el caso del la señorita Neyra Azucena Cervantes, en cumplimiento del mandamiento judicial del C. Juez Sexto de lo Penal en Chihuahua, Chihuahua, dentro de la causa 286/03, se solicitó que peritos de la PGR llevaran a cabo la confronta de los perfiles genéticos entre la osamenta en cuestión y los señores Patricia Cervantes y David Hinojos, padres de Neyra Azucena Cervantes. El 13 de noviembre del 2003, a través de oficio 45557, un perito de la PGR entregó los resultados del dictamen en el que se establece que "los restos óseos clasificados como "Neyra Azucena Cervantes", sí presentan relación de parentesco biológico con los C. Patricia Cervantes y David Hinojos.

4. Retos y Desafíos

Aún cuando falta camino por recorrer, el Gobierno de México ha realizado esfuerzos considerables para hacer frente a los homicidios de Ciudad Juárez y seguirá fortaleciendo sus acciones. Se espera que la designación de la Comisionada para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez y de la Fiscal Especial Federal para impulsar las investigaciones, permitan obtener mejores resultados en el futuro cercano, considerando que el trabajo de ambas promueve la realización de actividades integrales cuyo objetivo es atacar las causas estructurales que generaron el problema.

Un reto importante que ha salido a la luz como resultado de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, y la propia lucha establecida por el Gobierno de México para enfrentarlos, es el problema estructural que presenta el propio sistema judicial. Si bien este es un reto que afecta al país en su conjunto y no sólo a Ciudad Juárez, el Gobierno Federal está plenamente consciente de la necesidad de impulsar

reformas sustantivas en esta esfera. El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una serie de reformas legislativas encaminadas a fortalecer el sistema de justicia en México y superar algunos de los obstáculos identificados por los Expertos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito.

Un último gran reto consiste en recuperar la confianza de la ciudadanía en las autoridades. Se espera que en la medida en que los resultados de las acciones instrumentadas a la fecha sean más visibles y comiencen a permear en la vida diaria de las personas pueda avanzarse en esta esfera. Sin embargo, el peligro latente de la politización que se ha dado al tema puede eclipsar cualquier logro por más importante que sea.

5. Acciones a Realizar en un Futuro como Respuesta a las Recomendaciones de la CEDAW.

El Gobierno de México quiere agradecer a las expertas de CEDAW las recomendaciones realizadas. De hecho, hace notar, como se desprende del presente documento, que en su gran mayoría, han sido o están siendo instrumentadas por las autoridades, aún de manera anterior a la visita.

México está comprometido a cumplir todas las obligaciones adquiridas al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer y ha impulsado múltiples acciones para lograrlo. En el caso de Ciudad Juárez, la falta de atención y la falta de capacidad para hacer frente al problema que mostraron las autoridades durante los primeros años del mismo, han sido atendidas y en general superadas.

Abatir los rezagos es una tarea prioritaria. La Fiscal Especial Federal impulsará que los servidores públicos que hayan incurrido en faltas en el desempeño de sus funciones sean investigados y de ser el caso, sancionados.

El Gobierno de México ha analizado las recomendaciones realizadas por las expertas del Comité de CEDAW, y reitera su compromiso de continuar realizando y perfeccionando las recomendaciones recibidas. No obstante, desea señalar que a fin de facilitar su labor de instrumentación, hubiera preferido un mayor rigor analítico por parte de las expertas y mayores elementos respecto de las razones que motivaron sus recomendaciones. Se reitera, sin embargo, el Gobierno de México seguirá trabajando en la instrumentación de las recomendaciones con apego al marco jurídico que lo rige y siempre con el ánimo de solucionar de raíz la problemática en Ciudad Juárez.

Conclusiones

Tanto el Gobierno Federal como el Gobierno Estatal han concentrado sus esfuerzos para atender el problema que aqueja a Ciudad Juárez. Chihuahua. Muchos de los avances que se han ido logrando de manera paulatina, están relacionados con las recomendaciones emitidas por las expertas del CEDAW así como de otras instancias internacionales. Cabe destacar, que dichos avances no se consideran cumplidos en su totalidad, sino que por el contrario, aún tienen un amplio margen de perfeccionamiento.

El Gobierno de México quiere hacer hincapié en que, si bien es cierto que existen fallas en el sistema de justicia, no hay una intencionalidad definida que lleve a pensar que el Estado se encuentra detrás de estos delitos, como parte de una política particular de discriminación hacia las mujeres.

Por el contrario, desde que México firmó la CEDAW y posteriormente su Protocolo, se han llevado a cabo diversas medidas legislativas, institucionales, de políticas públicas, inversión de recursos, etc., para promover e impulsar el empoderamiento de las mujeres, su desarrollo pleno y el disfrute de sus derechos humanos, tanto en el nivel nacional como local en Ciudad Juárez. Sin embargo, debe reconocerse que en México existen construcciones sociales, estereotipos, actitudes, valores, tradiciones y costumbres culturales ancestrales que se han conservado a lo largo de nuestra historia, que limitan las posibilidades de desarrollo de las mujeres y no pueden modificarse en el corto plazo.

En este contexto, se han impulsado diversas acciones, mismas que han generado cambios estructurales a lo largo de la historia y que se observan en la modificación de indicadores concretos en la salud, la educación, el acceso a los puestos de toma de decisiones, en el trabajo, la propiedad, etc.

En suma, los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez representan un atentando a los derechos humanos de las mujeres, cuyo origen se encuentra en arraigados patrones culturales de discriminación. El problema se vio agudizado por la falta de capacidad humana y financiera de las autoridades para atenderlo de manera oportuna y efectiva. Sin embargo, debe reconocerse que estas fallas han venido superándose y que desde hace algunos años se da mayor seguimiento a las investigaciones, se han invertido importantes recursos y se realizan actividades de política pública cuyo objeto es impulsar la construcción de una cultura de equidad. El Gobierno de México reitera su compromiso para continuar con estos esfuerzos.

Comité contra la Tortura

COMITÉ CONTRA LA TORTURA
20º período de sesiones
CAT/C/20/D/59/1996
14 de mayo de 1998

Encarnación Blanco Abad v. España
Comunicado Nº 59/1996

Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Presentada por: Encarnación Blanco Abad (representada por un abogado)
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: España
Fecha de la comunicación: 12 de febrero de 1996
Fecha de la desición sobre admisibilidad: 28 de abril de 1997

Reunido el 14 de mayo de 1998,

Habiendo concluido el examen de la comunicación No. 59/1996, presentada al Comité contra la Tortura por la Sra. Encarnación Blanco Abad con arreglo al artículo 22 de la Convención,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Adopta el presente

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1. La autora de la comunicación es Encarnación Blanco Abad. Una comunicación anterior presentada en nombre de la autora y su esposo (comunicación No. 10/1993) fue declarada inadmisible por el Comité el 14 de noviembre de 1994 por no agotamiento de los recursos internos., ciudadana española. Alega ser víctima de violaciones por España de los artículos 12, 13 y 15 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Está representada por una abogada.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1 La autora fue detenida junto con su esposo Josu Eguskiza el 29 de enero de 1992 por personal de la Guardia Civil, por sus presuntas implicaciones en actividades en favor de la banda armada ETA. Alega que fue sometida a malos tratos entre el 29 enero y el 2 febrero de 1992, período en que permaneció incomunicada en aplicación de la legislación antiterrorista.

2.2 En su comparecencia en las Diligencias Previas No. 205/92 del Juzgado de Instrucción No. 44 de Madrid, el 13 de marzo de 1992, la autora describió los malos tratos y torturas a que había sido sometida mientras permaneció detenida por la Guardia Civil. Este procedimiento de diligencias previas fue iniciado por el juez al recibir de la Directora del Centro Penitenciario de Mujeres de Carabanchel el parte del médico que examinó a la autora al ingresar en el establecimiento el 3 de febrero de 1992, en cuyo reconocimiento había observado hematomas.

2.3 Con fecha 2 de febrero de 1993 el Tribunal decretó el sobreseimiento temporal por no revestir los hechos denunciados el carácter de infracción penal. Tras interponerse recurso, el Juzgado No. 44 acordó, el 13 de octubre de 1994, continuar la tramitación del procedimiento penal. Por auto de 4 de abril de 1995, el juez dictó el archivo definitivo. La Audiencia Provincial confirmó el archivo por auto de 5 de septiembre de 1995. El recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional contra el auto de la Audiencia Provincial fue desestimado el 29 de enero de 1996.

Las Observaciones del Estado Parte relativas a la Admisibilidad

3.1 En su exposición de 17 de enero de 1997, el Estado Parte señaló que la autora, desde el 3 de febrero de 1992, tenía asignados para su representación y defensa hasta siete abogados. A pesar de ello no había presentado ninguna denuncia formal acerca de malos tratos. El Estado Parte afirmó que el proceso judicial se inició por la remisión de oficio al juzgado del reconocimiento médico efectuado a la autora a su ingreso en el centro penitenciario el 3 de febrero de 1992. Es decir, que las únicas diligencias judiciales existentes en relación a supuestos malos tratos se iniciaron, no por denuncia de la interesada, ni de su familia, ni de ninguno de sus siete abogados, sino como consecuencia de una actuación oficial enmarcada en la normativa que garantiza los derechos humanos. Sólo el 30 de mayo de 1994, dos años y tres meses después de los hechos, la autora dirigió un escrito al Juzgado de Instrucción No. 44 comunicando su designación de tres representantes legales.

3.2 El Estado Parte admitió que tras la decisión del Tribunal Constitucional del 29 de enero de 1996, todos los recursos en el ámbito interno habían sido agotados.

3.3 En relación al artículo 13 de la Convención, el Estado Parte afirmó que por escrito de 9 de septiembre de 1994, la representación de la Sra. Blanco Abad recurrió el sobreseimiento de las diligencias iniciadas de oficio. El 13 de octubre de 1994 la Juez No. 44 dejó sin efecto el sobreseimiento y acordó continuar el procedimiento, solicitando la práctica de un informe pericial. La Sra. Blanco no recurrió la prueba acordada ni insistió sobre otras diligencias probatorias. El 22 de noviembre de 1994 el médico forense emitió su informe. El 4 de abril de 1995, la Juez No. 44 dictó un auto, en el que analizó detalladamente los reconocimientos médicos efectuados, y concluyó en el archivo definitivo.

3.4 El Estado Parte afirmó que desde el 9 de septiembre de 1994, cuando la Sra. Blanco Abad presentó un escrito solicitando la revocación del sobreseimiento y hasta el auto de archivo definitivo, no consta en las actuaciones ni un solo escrito de la Sra. Blanco Abad proponiendo diligencias probatorias o aportando prueba alguna.

3.5 El 19 de abril de 1995 la Sra. Blanco Abad recurrió en reforma el auto de archivo, recurso que fue desestimado por la Juez No. 44 el 19 de mayo de 1995. A su vez, la Audiencia Provincial de Madrid desestimó el recurso de apelación el 5 de septiembre de 1995. Con fecha 6 de octubre de 1995, la Sra. Blanco Abad recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional, insistiendo en la valoración subjetiva de los reconocimientos médicos. El Tribunal Constitucional analizó las resoluciones judiciales impugnadas y las calificó de motivadas, y "cuyos razonamientos no pueden ser tachados de manifiestamente irrazonables o arbitrarios".

3.6 El Estado Parte hizo constar que desde la reapertura de las diligencias hasta la resolución del Tribunal Constitucional, transcurrieron menos de 15 meses. De ellos, seis meses estuvieron reabiertas las diligencias, y en estos seis meses la Sra. Blanco Abad no realizó ninguna actuación ni presentó un solo escrito. En los nueve meses restantes, se resolvieron los recursos de reforma ante el Juzgado, de apelación ante la Audiencia y de amparo ante el Tribunal Constitucional.

3.7 Por todo ello, se sometió al Comité que la personación de la Sra. Blanco Abad, más de dos años después de los hechos en las diligencias abiertas como consecuencia de una actuación oficial, había sido pronta e imparcialmente examinada. El Estado Parte sostiene así la inexistencia de violación del artículo 13 de la Convención.

Los Comentarios de la Autora

4.1 En sus comentarios sobre la exposición del Estado Parte la autora afirmó que, por sentencia dictada por la Audiencia Nacional el 26 de diciembre de 1995, fue condenada a siete años de prisión y multa. La sentencia observa:

> "Las defensas, con carácter previo, solicitaron la declaración de nulidad y la suspensión del juicio, en base a las torturas sufridas por los procesados en el momento de su detención y durante el tiempo de permanencia en los locales policiales. La Sala ante las abundantes manifestaciones, todas ellas detalladas, efectuadas no sólo por los procesados, sino por parte de los testigos propuestos, reconoce su posible existencia.
> De tal supuesto se deriva la no consideración de las declaraciones prestadas ante la policía que se hallan viciadas."

4.2 La autora argumentó que la única prueba de cargo contra ella fueron las declaraciones judiciales prestadas por su marido, Sr. Josu Eguskiza, y el Sr. Juan Ramón Rojo, coacusados en el proceso, declaraciones que la incriminaron y que, en contra del criterio de la Audiencia Nacional que las estimó válidas, fueron inducidas como consecuencia de malos tratos y torturas y emitidas sin solución de continuidad a partir de la declaración policial nula.

4.3 La autora señaló que el 2 de febrero de 1992 había prestado declaración ante el juez instructor sin haber podido entrevistarse con abogado alguno, ni siquiera el de oficio y que, a pesar de que en el acto formal se encontraba presente el abogado designado por ella, éste no pudo intervenir en el mismo hasta una vez finalizada la declaración. En esta diligencia manifestó, a la primera cuestión que se le planteó, que no se afirmaba ni ratificaba en la declaración prestada ante la Guardia Civil y que no pertenecía ni había colaborado con la organización ETA. También relató que durante su estancia en las dependencias de la Guardia Civil había sido objeto de malos tratos. En particular, había sido golpeada con un listín telefónico, le habían aplicado bolsa y electrodos, obligado a desnudarse y amenazado con ser violada. Mientras permanecía con los brazos levantados y las piernas abiertas contra una pared, de vez en cuando la golpeaban en la cabeza y órganos genitales, habiendo recibido además todo tipo de insultos.

4.4 Con relación a los exámenes médicos durante su detención en régimen de incomunicación, la autora afirmó que se le practicó una exploración superficial, sin tan siquiera medir las constantes vitales. No se evaluó su cuadro nervioso ni se le

preguntó sobre el tipo de amenazas e insultos de los que había sido objeto, concluyendo que no había señales de violencia. La médico indicó en su informe que la detenida manifestó no haber dormido y que, amén de haber sido golpeada, había sido obligada a permanecer desnuda. A pesar de ello la médico concluyó que reunía condiciones físicas y psíquicas para prestar declaración. La autora afirmó que sólo el día 3 de febrero de 1992, ya en prisión, se le apreció evidencia médica de maltrato, al haberse constatado la existencia de tres hematomas. En ese contexto, la autora se refiere a un informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura realizado en junio de 1994, que se refiere a la superficialidad con que son redactados los informes de los médicos adscritos a la Audiencia Nacional.

4.5 La autora señaló que durante la tramitación de las diligencias previas incoadas a partir de lo relatado por ella al médico del centro penitenciario, no se practicó una investigación imparcial e independiente. Los tres peritajes médicos ordenados por el juez presentaban una contradicción clara sobre la datación en función de la coloración que presentaban los hematomas (entre cuatro horas y seis días) que resultaba determinante en la instrucción de la causa. Expresó que no se practicó la recepción de declaración de los eventualmente responsables del presunto delito.

4.6 La única diligencia probatoria que se practicó, tras la reforma parcial del sobreseimiento ordenada a raíz del recurso presentado por la autora el 9 de septiembre de 1994, fue la recepción del tercer peritaje por parte del médico forense adscrito al juzgado instructor sobre si los malos tratos denunciados por la autora hubieran dejado huellas detectables por un médico tras reconocimientos horas después y en días sucesivos. Este último informe médico, de fecha 22 de noviembre de 1994, señaló que "las agresiones denunciadas deberían haber producido lesiones objetivables en las zonas corporales supuestamente dañadas, especialmente en el cuero cabelludo y genitales, a no ser que las lesiones fueran de ínfima magnitud. Cuando una persona es golpeada hasta el punto de perder el conocimiento, lo más probable es que haya lesiones a posteriori, no sólo en la región posterior de los hombros sino en otras zonas también". Este último dictamen, junto a la valoración carente de rigor sobre la datación de las lesiones realizada por la médico forense de la Audiencia Nacional, determinaron que el juez decretara el archivo definitivo de la causa.

4.7 La autora hizo notar que en el auto que decreta el archivo definitivo de las diligencias se constató la imposibilidad de evidenciar algunas de las agresiones relatadas, entre las que se incluían golpes en la cabeza, patadas en los genitales, tirones de pelo

y pérdida de conocimiento. La autora subrayó que los modos agresivos relatados por ella no dejan señal física y que ninguna de las formas de tortura psicológica o sexual alegadas, ni la mayoría de las torturas físicas ("bolsa", "capucha" y "pasaje de electricidad a bajo voltaje") dejan en la superficie corporal signos externos traumáticos. Afirmó que, si bien el testimonio de la víctima por sí solo no conducía en todo caso a una conclusión condenatoria, el mismo, en aquellos casos en los que las pruebas de carácter objetivo resultaban imposibles y no existía motivo alguno para dudar de la veracidad de dicho testimonio, era en numerosa jurisprudencia elemento suficiente para conducir al fallo condenatorio si se daban los siguientes requisitos: ausencia de incredulidad, verosimilitud corroborada por circunstancias periféricas, persistencia en la incriminación. Subrayó que no se tomó declaración a los agentes encargados de la custodia, y que tampoco se citó en calidad de testigo a la persona con quien había compartido celda durante la incomunicación, al objeto de informar sobre las circunstancias en que transcurrió la privación de libertad.

4.8 La autora concluyó que se habían violado los artículos 12 y 13 de la Convención contra la Tortura. Afirmó que la legislación "antiterrorista" en vigor favorecía la práctica de la tortura, vulnerando el derecho fundamental a la asistencia letrada, impidiendo la obtención de prueba del empleo de la tortura y, en definitiva, garantizando la impunidad. Según la autora, esta legislación contraviene el espíritu de lo preceptuado en artículo 2 de la Convención contra la Tortura.

4.9 Afirmó también que de lo actuado en la causa por su presunta vinculación con banda armada, se desprendía que las únicas pruebas en contra de ella habían sido, exclusivamente, las obtenidas bajo tortura y coacción a los Sres. Eguskiza y Rojo, lo que vulneraba el artículo 15 de la Convención contra la Tortura.

La Decisión del Comité sobre Admisibilidad

5.1 En su 18º período de sesiones el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación. Se cercioró de que esta cuestión no había sido ni estaba siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. Observó que el Estado Parte no había planteado objeciones en lo que respecta a la admisibilidad y consideró que los recursos internos disponibles se habían agotado.

5.2 El Comité consideró que la comunicación podía suscitar cuestiones en el marco de los artículos 12 y 13 de la Convención, especialmente con respecto al lapso superior

a un mes transcurrido entre la recepción del informe médico por el tribunal y la comparecencia de la autora, y también con respecto a la actividad del tribunal en el lapso de casi once meses que transcurriera entre la declaración de la autora y el sobreseimiento temporal.

5.3 En cuanto a la alegación de la autora de que su condena era una violación del artículo 15 de la Convención, el Comité notó que la sentencia de la Audiencia Nacional señaló que las declaraciones prestadas por los procesados (incluida la autora) ante la policía no habían sido tomadas en consideración a causa de la posible existencia de torturas. La condena fue fundada sobre otras declaraciones no viciadas, prestadas voluntariamente en las que los procesados habían sido asistidos por letrados de su confianza. En tales circunstancias el Comité consideró que la reclamación presentada por la autora con respecto a una presunta violación del artículo 15 carecía de un mínimo de corroboración, por lo que resultaba incompatible con el artículo 22 de la Convención.

5.4 Por consiguiente, el Comité decidió que la comunicación era admisible en la medida en que planteaba cuestiones en relación con los artículos 12 y 13 de la Convención.

Exposición del Estado Parte sobre el Fondo

6.1 En comunicación de 10 de noviembre de 1997 el Estado Parte reiteró que, a pesar de haber contado la autora con la asistencia de siete abogados en el proceso seguido contra ella, ni una sola reclamación o denuncia por malos tratos se había presentado en las vías internas y que las diligencias incoadas por el Juzgado No. 44 habían sido iniciadas sin mediar denuncia alguna de la interesada, la cual ni siquiera se personó como parte interesada en el juzgado cuando se le hizo el preceptivo ofrecimiento de acciones. Esta actitud de la interesada resultaba curiosa toda vez que, al mismo tiempo, denunció los presuntos malos tratos ante varios organismos internacionales. Desde el 9 de septiembre de 1994, fecha en que solicitó la revocación del sobreseimiento, hasta el auto de archivo de 4 de abril de 1995, la autora no solicitó ninguna diligencia probatoria y no aportó prueba alguna. No concordaba muy bien denunciar presuntos malos tratos con esta conducta de pasividad, no presentando ninguna reclamación en las vías internas, no personándose como parte inmediatamente en la investigación iniciada *ex officio*, reabriendo una investigación y permaneciendo ausente de la misma durante seis meses.

6.2 El Estado Parte señaló, con respecto al artículo 13 de la Convención, que al referirse este artículo al derecho a presentar una queja, su aplicación, en el caso concreto, estaría limitada al período que se inicia con la personación de la autora en el Juzgado de Instrucción No. 44 posterior al auto de sobreseimiento provisional, y que significó la reapertura de las diligencias. Desde la reapertura de las diligencias hasta la resolución del Tribunal Constitucional transcurrieron menos de 15 meses. De ellos, 6 meses estuvieron reabiertas las diligencias, y en estos 6 meses la autora, asistida por abogado, no presentó ni un solo escrito en el juzgado y no aportó ni propuso prueba alguna. En los 9 meses restantes desde el auto de archivo se formalizaron, tramitaron y resolvieron los recursos ante el juzgado, la Audiencia Provincial y el Tribunal Constitucional. El Estado Parte, por consiguiente, no incumplió sus obligaciones derivadas del artículo 13 de la Convención.

6.3 En cuanto al artículo 12 de la Convención, el Estado Parte señaló que el sistema español de protección frente a los malos tratos cuenta con mecanismos para velar por este derecho, incluso en casos como el aquí planteado, de pasividad de la parte interesada. Al ingresar el 3 de febrero de 1992 en el centro penitenciario, se le practicó un reconocimiento médico. El resultado de ese reconocimiento médico llegó al Juzgado Decano de Madrid el 13 de febrero para su reparto. El 17 de febrero fue repartido al Juzgado de Instrucción No. 44. El 21 de febrero el Juez No. 44 dictó auto de incoación de diligencias previas y envió oficio al director del centro penitenciario para la comparecencia de la autora el 7 de marzo. Al no comparecer ese día, el 9 siguiente se ordenó nueva comparecencia para el 13 de marzo. El 13 de marzo prestó declaración la autora y se le hizo el ofrecimiento de acciones. Ese mismo día la juez acordó interesar del Juzgado Central de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional testimonios de los reconocimientos médicos efectuados por los forenses de dicho juzgado.El 30 de abril, al no haberse todavía recibido esos testimonios la juez envió un recordatorio urgente.La remisión tuvo lugar el 13 de mayo. El 2 de junio la juez requirió al médico forense de su juzgado para que emitiera un informe, informe que fue emitido el 28 de julio. El 3 de agosto la juez requirió ante su presencia a la médico forense que asistió a la autora durante su detención. El 30 de octubre la juez señaló el 17 de noviembre para recibir declaración a la médico forense y acordó igualmente pedir información al centro penitenciario sobre la hora en que la autora fue examinada y la evolución de las lesiones. El 23 de diciembre el centro penitenciario remitió la información solicitada. El 2 de febrero la juez dictó auto de sobreseimiento.

6.4 A la vista de lo expuesto no se observan dilaciones ni demoras en la tramitación de las diligencias. En las vías internas en ningún momento formuló la autora queja sobre demoras en estas diligencias previas, ni hasta el sobreseimiento provisional ni después, una vez personada en el proceso.

Observaciones de la Autora

7.1 En sus observaciones sobre la exposición del Estado Parte, la autora mantiene que en los cinco reconocimientos forenses que se le practicaron durante las más de 100 horas que permaneció incomunicada refirió estar siendo sometida a trato vejatorio. La autora adjunta copia de los cinco informes médicos practicados. En el primero se afirma: "No refiere malos tratos físicos, aunque sí ha permanecido encapuchada muchas horas". En el segundo se lee: "No refiere malos tratos físicos aunque sí amenazas e insultos". En el tercero: "La informada dice estar muy nerviosa, no haber dormido y no haber recibido alimentos. Refiere haber recibido malos tratos consistentes en golpes en la cabeza, no se aprecian señales de violencia". El cuarto señala: "refiere malos tratos consistentes en golpes, no apreciándose señales de violencia". En cuanto al quinto: "refiere malos tratos consistentes en golpes y en haber permanecido desnuda. A la exploración no se aprecian señales de violencia".

7.2 En la declaración ante el Juzgado de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional realizada el 2 de febrero de 1992, relató haber padecido numerosos golpes, la aplicación de la bolsa hasta la asfixia y de electrodos, amenazas, insultos y desnudez forzada. A pesar de ello el juez no inició de oficio los trámites para que las autoridades judiciales competentes investigaran los hechos.

7.3 La actuación del Juzgado de Instrucción No. 44 consistió en el despacho de varios oficios con el fin de incorporar a la causa los partes médicos de los reconocimientos médicos efectuados durante el período de incomunicación, así como algunos detalles relativos al reconocimiento efectuado en la prisión. Además, se recabaron dos peritajes el 28 de julio y 20 de noviembre de 1992, respectivamente. El primero del médico forense del juzgado instructor y el segundo de la forense titular del Juzgado de Instrucción No. 2 de la Audiencia Nacional.

7.4 La autora señaló que en la remisión de los informes forenses que realizó el Juzgado de Instrucción No. 2 se omitió el correspondiente al 31 de enero de 1992, que no consta en la causa y, por tanto, no es valorado por los peritos. Tampoco en las

actuaciones judiciales se llegó a determinar la hora del reconocimiento médico en prisión, el 3 de febrero, aunque de la certificación enviada por el centro penitenciario a la abogada de la autora se infiere que el mismo tuvo lugar en la mañana.

7.5 El auto de archivo definitivo señaló que "es necesario establecer, por un lado, la imposibilidad de evidenciar algunas de las agresiones relatadas por la parte denunciante como son los golpes en la cabeza, la colocación de una bolsa de plástico en la misma, las patadas en los genitales, los tirones del pelo y la pérdida de conocimiento, al no constar en ningún reconocimiento médico, que además tendrían que haber dejado algún tipo de lesión objetivable según informe médico forense y, por otra parte, la existencia de otras lesiones descritas por primera vez en el parte médico del día 3 de febrero". También señala que no es posible pronunciarse respecto a si el origen de las lesiones descritas "fue accidental, intencionado o autolesivo, puesto que las tres posibilidades son compatibles con los hallazgos objetivos y la declaración de la denunciante que constituye la otra fuente de información no está apoyada por la cronología de las lesiones que establecen los informes médicos existentes. Ante la imposibilidad de poder establecer el origen de las lesiones no se puede configurar la existencia del hecho delictivo y, por tanto, procede el archivo de las actuaciones".

7.6 Contra este auto se interpuso recurso en base, entre otros, a los siguientes argumentos:

- Sobre la práctica totalidad de los modos agresivos relatados por la autora (golpes en la cabeza, patadas en los genitales, tirones de pelo y pérdida de conocimiento) se argumentó que los mismos se correspondían con métodos encaminados a no dejar señal física en la víctima. Tampoco las formas de tortura psicológica o sexual alegadas, ni la mayoría de las torturas físicas ("bolsa", "capucha" y "pasaje de electricidad a bajo voltaje") dejaban en la superficie corporal signos externos traumáticos;
- Sobre la datación de los distintos hematomas, la acusación particular, refiriéndose a la doctrina citada por el primer perito, situó la fecha para dos de ellos entre dos y seis días, mientras que los otros dos serían más recientes. Si la existencia de los hematomas no se recogió previamente pudo deberse a un reconocimiento físico deficiente o ser fruto de la precaridad en las condiciones de luminosidad;
- Sobre el valor del testimonio de la víctima, a falta de pruebas de carácter objetivo se aludió a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual la ausencia de incredulidad, la verosimilitud corroborada por circunstancias periféricas y la persistencia en la incriminación devenían cuestiones a

valorar. Además, en el transcurso del operativo policial del 29 de enero de 1992 fueron numerosos los detenidos que denunciaron malos tratos ante la forense y el juez instructor. Es por ello que la acusación particular solicitó se tomara declaración a la persona con quien la autora compartió celda durante la detención, así como a los agentes encargados de la custodia.

7.7 Con fecha 5 de septiembre de 1995, la Audiencia Provincial desestimó el recurso de apelación. El 28 de septiembre de 1995 la autora interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por considerar que el auto de la audiencia violaba los artículos 15 (derecho a la integridad física y moral) y 24 (derecho a la tutela judicial) de la Constitución, este último por no haberse practicado las pruebas propuestas por la autora, a saber, declaración del médico de la prisión que constató las lesiones y declaraciones de los miembros de la Guardia Civil responsables de la custodia.

7.8 Con fecha 29 de enero de 1996, el Tribunal Constitucional rechazó el amparo sosteniendo que "el derecho a promover la actividad jurisdiccional no contiene a su vez un derecho absoluto a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, sino tan sólo el derecho a una decisión judicial razonada sobre las pretensiones deducidas, que bien pueden ser el sobreseimiento o archivo de las actuaciones o, incluso, la inadmisión de la querella presentada".

Examen del Fondo de la Cuestión

8.1 El Comité ha examinado la comunicación a la luz de toda la información puesta a su disposición por las partes, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 22 de la Convención.

8.2 El Comité observa que, con arreglo al artículo 12 de la Convención, las autoridades tienen la obligación de iniciar una investigación ex officio, siempre que haya motivos razonables para creer que actos de tortura o malos tratos han sido cometidos, sin que tenga mayor relevancia el origen de la sospecha. El artículo 12 requiere igualmente que la investigación sea pronta e imparcial. Con respecto a la prontitud, el Comité observa que la misma es esencial, tanto para evitar que la víctima pueda continuar siendo sometida a los actos mencionados como por el hecho de que, salvo que produzcan efectos permanentes y graves, en general, por los métodos empleados para su aplicación, las huellas físicas de la tortura y, con mayor razón, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparecen en corto plazo.

8.3 El Comité observa que en su comparecencia ante el juez de la Audiencia Nacional el 2 de febrero de 1992, después de haber permanecido incomunicada desde el 29 de enero, la autora declaró haber sido sometida a malos tratos físicos y mentales, incluida la amenaza de violación. El juez tuvo ante sí cinco informes del médico forense adscrito a la Audiencia Nacional que la examinó diariamente, los cuatro primeros exámenes realizados en dependencias de la Guardia Civil y el último en dependencias de la Audiencia Nacional, previamente a la comparecencia antes referida. En esos informes consta que la autora refirió haber sido objeto de malos tratos consistentes en insultos, amenazas y golpes, ser mantenida encapuchada durante muchas horas y forzada a permanecer desnuda, aunque no presentaba señales de violencia. El Comité considera que estos elementos deberían haber sido suficientes para que se iniciara una investigación, lo que sin embargo no tuvo lugar.

8.4 El Comité observa igualmente que el día 3 de febrero, al constatar el médico del centro penitenciario hematomas y contusiones en el cuerpo de la autora, se puso el hecho en conocimiento de las autoridades judiciales. Ahora bien, el juzgado competente no recibió el caso hasta el día 17 de febrero, iniciando el Juzgado No. 44 diligencias previas solamente el día 21 del mismo mes.

8.5 El Comité estima que la falta de investigación de las alegaciones formuladas por la autora, primero ante el médico forense desde el primer examen y en los siguientes que se le practicó, y seguidamente reiteradas ante el juez de la Audiencia Nacional, así como el lapso de tiempo transcurrido entre la denuncia de los hechos y la apertura de diligencias por el Juzgado No. 44, resultan incompatibles con la obligación de proceder a una pronta investigación prevista en el artículo 12 de la Convención.

8.6 El Comité observa que el artículo 13 de la Convención no exige la presentación formal de una denuncia por tortura formulada según el procedimiento previsto en la legislación interna, ni requiere expresa declaración de la voluntad de ejercer y sostener la acción penal que emana del delito, sino que es suficiente la simple manifestación de la víctima que pone los hechos en conocimiento de una autoridad del Estado, para que surja para éste la obligación de considerarla como tácita pero inequívoca expresión de su deseo de que ellos sean pronta e imparcialmente investigados, como prescribe esta disposición de la Convención.

8.7 El Comité constata, como se dijera arriba, que la queja de la autora ante el juez de la Audiencia Nacional no fue examinada y que el Juzgado No. 44, si bien la

examinó, no lo hizo con la prontitud requerida. En efecto, desde la recepción por ese tribunal del reconocimiento médico del centro penitenciario, el 17 de febrero de 1992, transcurrió un lapso de tiempo superior a tres semanas hasta que la autora fue llevada a presencia judicial y prestó declaración, el 13 de marzo. En esa fecha el tribunal dispuso requerir al Juzgado No. 2 de la Audiencia Nacional los testimonios de los reconocimientos médicos efectuados a la autora por el forense de dicho tribunal, transcurriendo más de dos meses hasta el 13 de mayo, fecha en que fueron agregados al expediente de diligencias previas. El 2 de junio el juez requirió al forense de su propio tribunal informe respecto de los anteriores, el que fue evacuado el 28 de julio. El 3 de agosto el juez dispuso la comparecencia del forense del Juzgado No. 2, que había practicado los reconocimientos a que se ha hecho referencia. Su declaración fue recibida el 17 de noviembre. En esta última fecha el tribunal requirió informe al centro penitenciario sobre la hora en que la autora había sido examinada en ese establecimiento y sobre la evolución de las lesiones, el que fue remitido al tribunal el 23 de diciembre. Al contrario de la afirmación del Estado, citada en el párrafo 6.4, "que no se observan dilaciones ni demoras en la tramitación de las diligencias", el Comité considera que la cronología precedente revela una actividad investigativa que no satisface la prontitud en el examen de las quejas que prescribe el artículo 13 de la Convención, defecto que no puede excusarse en la ausencia de protesta de la autora por esa prolongada tardanza.

8.8 Asimismo, el Comité observa que durante las diligencias previas, hasta su archivo provisional el 12 de febrero de 1993, el tribunal no practicó ninguna diligencia encaminada a identificar e interrogar a los agentes de la Guardia Civil que pudieron haber participado en los procedimientos denunciados por la autora. El Comité considera inexcusable esta omisión, toda vez que la investigación de los delitos debe orientarse tanto a determinar la naturaleza y circunstancia de los hechos denunciados como la identidad de las personas que en ellos puedan haber participado, como lo prescribe la propia legislación interna del Estado (artículo 789 de la Ley de enjuiciamiento criminal). Observa también el Comité que, en la continuación del procedimiento desde octubre de 1994, al menos en dos ocasiones la autora solicitó al juez la práctica de pruebas adicionales a los peritajes médicos, a saber, la audición de testigos así como de los posibles autores de los malos tratos, las que no se ordenaron. El Comité estima, sin embargo, que las mismas resultaban plenamente pertinentes, pues si bien las pericias médico legales son importantes para la prueba de hechos de tortura, a menudo resultan insuficientes y deben ser contrastadas y completadas con otros elementos de información. El Comité no ha encontrado en el caso examinado

motivos que hubieran podido justificar la negativa de las autoridades judiciales a practicar otro tipo de pruebas y, en particular, las propuestas por la autora. El Comité considera que las omisiones referidas resultan incompatibles con la obligación de proceder a una investigación imparcial prevista en el artículo 13 de la Convención.

9. El Comité contra la Tortura, actuando en virtud del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, estima que los hechos que se le han sometido revelan una violación de los artículos 12 y 13 de la Convención.

10. Con arreglo al párrafo 5 del artículo 111 de su reglamento, el Comité desea recibir información en un plazo de 90 días sobre toda medida pertinente adoptada por el Estado Parte de conformidad con el dictamen del Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA
21º período de sesiones
CAT/C/21/D/110/1998
16 de diciembre de 1998

Cecilia Rosana Núñez v. Venezuela
Comunicado Nº 110/1998

Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Presentada por: Cecilia Rosana Nuñez Chiapna (representada por un abogado)
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: Venezuela

El *Comité* contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Reunido el 10 de noviembre de 1998,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 110/1998, presentada al Comité contra la Tortura con arreglo al artículo 22 de la Convención,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la comunicación y el Estado Parte,

Adopta el presente:

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1. La autora de la comunicación es Cecilia Rosana Núñez Chipana, ciudadana peruana detenida en Venezuela y sujeta a un proceso de extradición a solicitud del Gobierno del Perú. Alega que su traslado forzoso al Perú implicaría una violación, por parte de Venezuela, del artículo 3 de la Convención. Está representada por un abogado.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1. El Comité recibió la primera carta de la autora con fecha 30 de abril de 1998. En ella exponía que fue detenida en Caracas el 16 de febrero de 1998 por efectivos

de la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP). El 26 del mismo mes el Gobierno peruano solicitó su extradición, lo que dio lugar a la apertura de un proceso de extradición ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

2.2. La autora sostenía que el carácter de las acusaciones que pesaban sobre ella la colocarían dentro del grupo de personas susceptibles de ser sometidas a tortura. En efecto, las autoridades peruanas la acusaban del delito contra la tranquilidad pública –terrorismo– en agravio del Estado y de ser integrante del movimiento subversivo Sendero Luminoso. En apoyo de estas acusaciones se aportaban como pruebas principales los testimonios de dos personas acogidas a la legislación sobre arrepentimiento (figura legal por medio de la cual se benefician aquellos implicados en hechos de terrorismo que proporcionan información útil a la autoridad) donde afirmaban haber reconocido a la autora mediante fotografía, así como los informes policiales en los que constaba que se había encontrado propaganda subversiva en el lugar donde los testigos afirmaban que la autora había realizado los hechos que se le imputaban. Según la autora, los testigos no reunían los requisitos para ser considerados como testigos hábiles de acuerdo a la legislación procesal del Estado Parte, por ser co-reos en el juicio contra ella. La autora señalaba igualmente que su hermana había sido detenida en 1992 y procesada por su supuesta participación en actos subversivos, habiendo permanecido en prisión durante cuatro años hasta que un tribunal de apelación la declaró inocente.

2.3. La autora negaba los hechos imputados y reconocía, por el contrario, su vinculación con la organización legal "Movimiento de la Izquierda Unida" y con organizaciones legales comunitarias, tales como los Comités por el Vaso de Leche y los Comités por las Bibliotecas Populares. Manifestaba igualmente haberse desempeñado como educadora en los procesos de alfabetización de las comunidades de bajos ingresos en el Perú. Afirmaba que huyó de su país debido a fundados temores de que su libertad e integridad física corrían peligro, al enterarse por la prensa de que estaba siendo acusada de terrorismo, y reconocía que para su ingreso y estadía en Venezuela utilizó documentación de identidad legal perteneciente a su hermana. Manifestó igualmente no haber solicitado asilo político en el Estado Parte, donde trabajaba como maestra, por desconocer las leyes y por temor ante su situación de indocumentada.

2.4. Si la Corte Suprema de Justicia autorizara la extradición, ésta se produciría en el término de unas horas mediante un procedimiento a cargo del poder ejecutivo:

notificación de la Corte Suprema al Ministerio de Justicia que notificaría a su vez al Ministerio de Relaciones Exteriores; este último establecería el contacto con el Gobierno peruano para que pusiera a disposición los medios para el traslado de la persona al Perú.

2.5. En correspondencia posterior la autora informaba al Comité que mediante sentencia publicada el 16 de junio de 1998 la Corte Suprema había acordado la extradición. La misma estaba condicionada a:

a) no poder imponer a la autora una sanción que acarreara cadena perpetua o pena de muerte;
b) no poder ser sometida a pena privativa de libertad superior a 30 años;
c) no poder ser incomunicada, aislada ni sometida a tortura u otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral durante el proceso o cumplimiento de la pena de una eventual condena. Contra la sentencia el abogado de la autora interpuso un recurso de amparo constitucional que fue declarado inadmisible por la Corte Suprema. La extradición fue ejecutada con fecha 3 de julio de 1998.

2.6. La autora informó igualmente al Comité que el 24 de marzo de 1998 había presentado formalmente por escrito su solicitud de asilo y que el 12 de junio siguiente su abogado había solicitado formalmente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que fuera considerada como candidata a refugio.

La Denuncia

3.1. La autora sostenía que su regreso forzoso al Perú la colocaría en una situación de riesgo de ser sometida a tortura. Tal situación debía ser considerada, en particular, en el marco de la existencia en el Perú de un cuadro persistente de violaciones a los derechos humanos, un aspecto del cual era el uso frecuente de la tortura contra personas acusadas de pertenecer a organizaciones insurgentes, constatado tanto por organismos de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos como por organismos no gubernamentales. En este sentido la autora pedía al Comité formular solicitud al Estado Parte para que éste se abstuviera de efectuar su traslado forzoso al Perú mientras su comunicación estuviera siendo examinada por el Comité.

3.2. Sostenía igualmente que, en caso de ser extraditada, se le seguirá un juicio que no garantizaría los principios fundamentales del debido proceso, en virtud de las graves irregularidades que a diario se cometían en el Perú para juzgar a las personas acusadas de pertenecer a una organización insurgente. Dichas irregularidades iban en contra de lo previsto en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados tanto por el Perú como por el Estado Parte.

Las Observaciones del Estado Parte

4.1. Con fecha 11 de mayo de 1998 el Comité, a través de su Relator Especial para nuevas comunicaciones, transmitió la comunicación al Estado Parte, solicitándole que le hiciera llegar sus observaciones sobre la admisibilidad y, en caso de no oponerse a ésta, sobre el fondo. El Comité también pidió al Estado Parte que se abstuviera de expulsar o extraditar a la autora mientras su comunicación estuviera siendo considerada por el Comité.

4.2. El 2 de julio de 1998 el Estado Parte informó al Comité que la decisión de la Corte Suprema había sido adoptada en aplicación de la legislación interna, fundamentalmente los Códigos Penal y de Enjuiciamiento Criminal así como la Convención sobre Derecho Internacional Privado de 1928 de la que el Perú y Venezuela eran Parte. Las actividades, atribuidas a la autora, de haber participado en la preparación y acondicionamiento de coches bomba para posteriores atentados que produjeron un significativo número de muertos y heridos constituían un delito común grave y no de carácter político. El Estado Parte indicó igualmente que la defensa no había dado ninguna fundamentación fáctica que permitiera conocer la procedencia o no de la aplicación del artículo 3, numeral 1, de la Convención contra la Tortura. Las declaraciones de testigos que inculpaban a la autora, los cuales la defensa alegaba que habían sido sometidos a tortura, habían sido rendidas sin coacción alguna, como demostraba el hecho de que habían sido efectuadas en presencia tanto de los representantes del ministerio público como de los abogados defensores.

Los Comentarios de la Autora

5.1. En sus observaciones sobre la exposición del Estado Parte la autora mantenía que la extradición se realizó sin que se hubiesen agotado los recursos judiciales, en momentos en que la Corte Suprema conocía de un recurso de amparo con solicitud de medidas cautelares contra la decisión que acordó la extradición. En efecto, la extradición se produjo el 3 de julio y sólo el 7 de julio de 1998 la Corte se pronunció

sobre el recurso de amparo, declarándolo inadmisible así como la medida cautelar solicitada. Además, el traslado al Perú se produjo por sorpresa, sin que la fecha hubiera sido comunicada previamente a la autora o a su abogado.

5.2. La sentencia de la Corte Suprema no se refería en absoluto al contenido de los informes presentados por la defensa, mientras que incorporaba ampliamente la opinión favorable a la extradición emitida por el Fiscal General de la República. La sentencia tampoco hacía mención de las medidas provisionales solicitadas por el Comité, a pesar de que las mismas fueron invocadas por la defensa. Sólo el magistrado disidente se refirió a las mismas, añadiendo además que no existían fundados indicios para incriminar a la autora en los hechos imputados, que las condiciones en el Perú no garantizaban un debido proceso y que organismos internacionales se habían pronunciado sobre la flagrante violación de derechos humanos en el Perú. La autora argumentaba igualmente en contra de la opinión de la Corte Suprema sobre el carácter político de los delitos que se le imputan en el Perú.

5.3. Con respecto a la solicitud de asilo la autora afirmaba que ni ella ni su abogado habían recibido respuesta alguna al respecto, contrariamente a las afirmaciones del Ministro de Relaciones Interiores al ser interpelado ante la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados. Según éstas el Ministro habría comunicado a la autora mediante oficio de fecha 27 de marzo de 1998 que la solicitud de asilo no estaba acompañada de pruebas de que era perseguida política y que la decisión final correspondía a la Corte Suprema.

5.4. Señaló que el Estado Parte había ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, los cuales establecían que los Estados tenían la obligación de crear las instancias necesarias que permitieran su instrumentación. A pesar de ello no existían en el Estado Parte procedimientos ni autoridades para garantizar que los solicitantes de asilo contaran con las garantías propias de este derecho. Por otro lado, las autoridades del Ejecutivo del Estado Parte habían manifestado que sólo podían pronunciarse sobre el asilo una vez que la Corte Suprema hubiera decidido sobre la extradición. Este argumento, sin embargo, era incorrecto, al constituir el asilo y la extradición dos instituciones jurídicas diferentes y autónomas.

5.5. La autora informó al Comité que, después de su extradición, había sido condenada en el Perú a 25 años de privación de libertad en sentencia de 10 de agosto

de 1998, resultado de un proceso que no contó con las debidas garantías. En la actualidad la autora se encuentra detenida en el Perú bajo el régimen de máxima seguridad, el cual implica, entre otros, aislamiento celular durante el primer año (23 horas de encierro por 1 hora de patio al día) y sólo 1 hora semanal de visita familiar a través de locutorio.

5.6. La autora reconoce el derecho que asiste a los Estados y a la comunidad internacional para luchar contra el terrorismo. Sin embargo, esta lucha no puede llevarse a cabo violentando el estado de derecho y las normas internacionales de derechos humanos. El derecho a no ser devuelto a un país donde la vida, la libertad y la integridad de una persona está amenazada se vería seriamente comprometido si el Estado requirente sólo tuviera que invocar una acusación de terrorismo contra la persona pedida en extradición. Esta situación se agrava aún más si la acusación se hace con fundamento en legislaciones nacionales antiterroristas, con tipos penales abiertos, con definiciones amplias de los "actos terroristas" y con sistemas judiciales de dudosa independencia.

5.7. La autora mantiene que el Estado Parte ha violado la obligación de abstención que le impone el artículo 3 de la Convención. Ello genera para el Estado Parte la obligación de tomar medidas para impedir que se produzcan actos de tortura en la persona de la autora durante el tiempo que dure la pena privativa de libertad impuesta por las autoridades peruanas o durante el tiempo que el Estado peruano le mantuviere algún tipo de prohibición de abandonar el país como consecuencia de los hechos cuya imputación motivó el proceso en su contra. Para estos efectos el Estado Parte debe implementar mecanismos idóneos de seguimiento a las condiciones que impuso, las cuales fueron aceptadas por las autoridades peruanas.

Cuestiones y Procedimientos ante el Comité

6.1. Antes de examinar cualquier reclamación contenida en una comunicación el Comité contra la Tortura debe decidir si es admisible en virtud del artículo 22 de la Convención. El Comité se ha cerciorado, como le exige hacerlo el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22, que la misma cuestión no ha sido, ni está siendo examinada en el marco de otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité observa que el Estado Parte no ha presentado objeciones a la admisibilidad de la comunicación y opina que con la decisión de la Corte Suprema declarando inadmisible el recurso de amparo contra la sentencia que acordó la extradición

quedaron agotados todos los recursos de la jurisdicción interna. El Comité concluye por tanto que no hay obstáculos para declarar admisible la comunicación. Dado que tanto el Estado Parte como la autora han formulado observaciones sobre el fondo de la comunicación el Comité procede a examinarla en cuanto al fondo.

6.2. La cuestión que debe dilucidar el Comité es si la extradición de la autora al Perú violaría la obligación que el Estado Parte ha contraído en virtud del artículo 3 de la Convención de no proceder a la extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

6.3. El Comité debe pues decidir si hay razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura a su regreso al Perú. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, el Comité debe tener en cuenta, a los efectos de determinar si existen esas razones, todas las consideraciones pertinentes, inclusive, cuando proceda, la existencia en el Estado de que se trate de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Ahora bien, la existencia de un tal cuadro no constituye en sí un motivo suficiente para decidir si determinada persona está en peligro de ser sometida a tortura al regresar a ese país; deben existir motivos concretos que indiquen que el interesado está personalmente en peligro. Análogamente, la falta de ese cuadro no significa que una persona no esté en peligro de ser sometida a tortura en su caso concreto.

6.4. Con ocasión del examen de los informes periódicos del Perú / A/50/44, párrs. 62 a 73 y A/53/44, párrs. 197 a 205./ el Comité ha recibido numerosas alegaciones procedentes de fuentes confiables sobre el uso de la tortura por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el marco de la investigación de delitos por terrorismo y traición a la patria, con el objeto de obtener información o una confesión. El Comité considera, en este sentido, que dada la naturaleza de las acusaciones formuladas por las autoridades peruanas para solicitar la extradición y el tipo de pruebas en que las mismas se fundaban, tal como han sido descritas por las partes, la autora se encontraba en una situación en la que existía el riesgo de que fuera sometida a detención policial y torturada a su regreso al Perú.

7. A la luz de lo antedicho el Comité, actuando en virtud del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, estima que el Estado Parte no cumplió con su obligación de no proceder a la extradición de la autora, lo que revela una violación del artículo 3 de la Convención.

8. Por otra parte el Comité se muestra profundamente preocupado por el hecho de que el Estado Parte no accedió a la solicitud formulada por el Comité, en virtud del artículo 108, párrafo 9, de su Reglamento interno, de que se abstuviera de expulsar o extraditar a la autora mientras su comunicación estuviera siendo examinada por el Comité, por lo que no respetó el espíritu de la Convención. El Comité considera que el Estado Parte, al ratificar la Convención y aceptar voluntariamente la competencia del Comité bajo el artículo 22, se comprometió a cooperar de buena fe con el mismo en la aplicación del procedimiento. En este sentido el cumplimiento de las medidas provisionales, solicitadas por el Comité en los casos que éste considera razonables, es indispensable para poder evitar a la persona objeto de las mismas daños irreparables que, además, podrían anular el resultado final del procedimiento ante el Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA
25º período de sesiones
CAT/C/25/D/149/1999
15 de febrero de 2001

A.S. v Suecia
Comunicado Nº 149/1999

Dictamen del Comité contra la Tortura en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Presentada por: A.S. (se ha omitido el nombre) [representada por un abogado]
Presunta víctima: La autora
Estado Parte: Suecia
Fecha de la comunicación: 6 de noviembre de 1999

El Comité contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Reunido el 24 de noviembre de 2000,

Habiendo concluido el examen de la comunicación Nº 149/1999, presentada al Comité contra la Tortura con arreglo al artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la comunicación, su abogada y el Estado Parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen a tenor del párrafo 7 del artículo 22 de la Convención.

1.1. La autora de la comunicación es A. S., súbdita iraní que reside con su hijo en Suecia, donde ha solicitado la condición de refugiado. La autora y su hijo llegaron a Suecia el 23 de diciembre de 1997 y solicitaron asilo el 29 de ese mes. La Sra. S. alega que al volver a la República Islámica del Irán correría el riesgo de ser torturada y ejecutada, por lo que su repatriación forzada constituiría una violación del artículo 3 de la Convención por parte de Suecia. Está representada por letrada.

1.2. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 22 de la Convención, el Comité señaló a la atención del Estado Parte la comunicación Nº 149/1999 el 12 de noviembre de 1999. En virtud del párrafo 9 del artículo 108 del reglamento del Comité, se pidió al Estado Parte que no expulsara a la autora al Irán mientras el Comité no hubiera examinado su caso. En una exposición de fecha 12 de enero de 2000, el Estado Parte informó al Comité de que la autora no sería expulsada a su país de origen mientras el Comité estuviera examinando su comunicación.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1. La autora afirma que nunca se ha metido en política en el Irán. En 1981, su esposo, que era un alto oficial de la Fuerza Aérea iraní, murió en circunstancias poco claras durante un entrenamiento; no ha sido posible determinar si su muerte fue accidental. Según la autora, tanto ella como su esposo pertenecían a familias laicas opuestas al régimen de los mullah.

2.2. En 1991, el Gobierno de la República Islámica del Irán declaró mártir a su difunto esposo. La autora afirma que el martirio es una cuestión de suma importancia para los musulmanes chiítas del Irán. Todas las familias de mártires son apoyadas y cuidadas por el Comité de Mártires, Bonyad-e Shahid, fundación que tiene mucho poder en la sociedad iraní. Así, pues, aun cuando la condición social y las condiciones materiales de vida de ella y sus dos hijos mejoraron mucho, la autora tuvo que someterse a las estrictas normas de la sociedad islámica con más ahínco que antes. Una de las finalidades de Bonyad-e Shahid era convencer a las viudas de los mártires de que se volvieran a casar, lo que la autora se negaba a hacer.

2.3. Finalmente, a fines de 1996 uno de los dirigentes de Bonyad-e Shahid, el destacado Ayatolá Rahimian la obligó a casarse con él amenazando con hacerle daño a ella y a sus hijos, el menor de los cuales es discapacitado. El ayatolá era un hombre poderoso que contaba con el apoyo de las leyes. La autora alega que se la obligó a contraer un tipo de matrimonio llamado sighe o mutah, que es un matrimonio de corta duración, en el presente caso un año y medio, y cuya legitimidad reconocen únicamente los musulmanes chiítas. No se esperaba que la autora viviera con su esposo, sino que estuviera a su disposición cuando a éste se le antojara.

2.4. En 1997, la autora conoció a un cristiano y se enamoró de él. Ambos se encontraban en secreto, ya que la mujer musulmana no debe tener contacto con cristianos.

Una noche, la autora no pudo encontrar un taxi y él la condujo a casa en su coche. En una barricada fueron detenidos por los pasdaran (guardias revolucionarios iraníes), que registraron el vehículo. Cuando comprobaron que él era cristiano y ella la viuda de un mártir, los llevaron retenidos a la comisaría de Ozghol en el distrito Lavison de Teherán. Según la autora, desde entonces no ha vuelto a verlo, pero alega que después de llegar a Suecia se ha enterado de que bajo tortura él confesó el adulterio y fue encarcelado y condenado a morir lapidado.

2.5. La autora dice que fue maltratada durante el interrogatorio a que la sometieron las hermanas zeinab, que son el equivalente femenino de los pasdaran, encargadas de investigar a sospechosas de "no actuar conforme a los preceptos del islam", y se le informó de que su caso se había remitido al Tribunal Revolucionario. Cuando se descubrió que la autora no sólo era la viuda de un mártir, sino la esposa sighe de un poderoso ayatolá, los pasdaran contactaron a éste. La autora fue llevada a la casa del ayatolá y duramente castigada por éste durante cinco o seis horas. Dos días después se permitió que la autora se marchara y el ayatolá se valió de su poder para que el caso no pasara al Tribunal Revolucionario.

2.6. La autora afirma que antes de esto había obtenido con dificultad el visado para visitar a su cuñada en Suecia. El viaje estaba previsto para el día siguiente al día en que se marchó de la casa del ayatolá. Según la información presentada, la autora había planeado ir de Suecia al Canadá, adonde ella y su amante esperaban poder emigrar, ya que él tenía familiares allí, entre ellos un hijo. La autora no tuvo dificultad para salir del Irán junto con su hijo menor con un pasaporte válido y el visado obtenido.

2.7. La autora y su hijo llegaron a Suecia el 23 de diciembre de 1997 y pidieron asilo el 29 de ese mes. El 13 de julio de 1998, la Junta de Inmigración de Suecia rechazó la petición de asilo de la autora y, el 29 de octubre de 1999, la Junta de Apelación de Extranjería desestimó su recurso de apelación.

2.8. La autora indica que después de marcharse del Irán fue condenada a morir lapidada por adúltera. El ayatolá se puso en contacto con la cuñada de la autora, que vive en Suecia, y le dijo que la autora había sido declarada culpable y que las autoridades habían encontrado películas y fotografías de la pareja en el apartamento de su compañero cristiano, que habían servido de prueba.

2.9. La autora señala a la atención del Comité un informe de la Embajada de Suecia en el Irán en que se afirma que el capítulo I de la Ley iraní hudud trata del adulterio, incluida la prostitución, y del incesto, siendo una prueba satisfactoria de ambos la confesión reiterada cuatro veces o el testimonio de cuatro hombres sin tacha o de tres hombres y dos mujeres, todos los cuales deben ser testigos oculares. Se aplica la pena capital en los casos de incesto y otros casos que se especifican, como cuando el adúltero no es musulmán y la mujer perjudicada es musulmana. Se pide la lapidación cuando el adúltero está casado. Se subraya asimismo, que, aunque no se cumplan las estrictas normas de la prueba, el autor puede ser condenado igualmente a muerte según el derecho penal, en que las reglas relativas a la prueba son más flexibles.

2.10. La autora también señala a la atención del Comité la documentación presentada por las autoridades de inmigración suecas en apoyo de su alegación, incluso un certificado de su condición de viuda de un mártir. También incluye un certificado médico del Hospital Psiquiátrico Kungälvs, en que se indica que padece de ansiedad, insomnio, ideas suicidas y un gran temor por su seguridad personal en caso de ser repatriada al Irán. En el certificado se afirma que la autora presenta los síntomas del síndrome de estrés postraumático combinado con una depresión clínica.

La Denuncia

3.1. La autora afirma que existen razones fundadas para creer que si la devolvieran al Irán sería torturada. En consecuencia, su repatriación forzada constituiría una violación del artículo 3 de la Convención por parte de Suecia. Además, la autora sostiene que en el Irán hay un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos, que debería tenerse en cuenta para decidir si es expulsada.

Observaciones del Estado Parte sobre la Admisibilidad y el Fondo de la Cuestión

4.1. En su exposición de 24 de enero de 2000, el Estado Parte señala que no tiene conocimiento de que esta cuestión haya sido o esté siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, el Estado Parte explica que con arreglo a la Ley de extranjería de Suecia en cualquier momento la autora puede volver a pedir un permiso de residencia a la Junta de Apelación de Extranjería sobre la base de nuevas circunstancias efectivas

que no hayan sido examinadas previamente. Por último, el Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisible porque es incompatible con las disposiciones de la Convención y no ha sido sustanciada como corresponde.

4.2. En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado Parte explica que, al determinar si se aplica el artículo 3 de la Convención, son pertinentes las siguientes consideraciones:

a) la situación general de derechos humanos en el país receptor, si bien la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de estos derechos no es en sí misma determinante, y

b) el riesgo personal del interesado o la interesada de ser sometidos a tortura en el país a que serían devueltos.

4.3. El Estado Parte sabe que en el Irán tienen lugar violaciones de los derechos humanos, comprensivas de ejecuciones extrajudiciales y sumarias, desapariciones y la difundida práctica de la tortura y otros tratos degradantes.

4.4. En orden a evaluar si la propia autora estaría en peligro de ser sometida a tortura si fuera devuelta al Irán, el Estado Parte señala a la atención del Comité que varias disposiciones de la Ley de extranjería de Suecia reflejan el principio establecido en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención. El Estado Parte recuerda la jurisprudencia del Comité según la cual a efectos del artículo 3 el interesado debe enfrentar un riesgo previsible, real y personal de ser sometido a tortura en el país al cual sea devuelto. El Estado Parte remite, además, a la Observación general del Comité sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención, que dice que el riesgo de tortura debe fundarse en razones que vayan más allá de la pura teoría o sospecha, si bien no es necesario demostrar que será muy probable.

4.5. El Estado Parte recuerda que la autora de la presente comunicación no ha pertenecido a ninguna organización política, ni ha tenido ninguna actividad política en su país de origen. La autora afirma que fue sentenciada a la lapidación por un tribunal revolucionario en el Irán y asegura que esta sentencia se ejecutaría si se la devolviera allí. El Estado Parte afirma basarse en la evaluación de los hechos y pruebas y en la evaluación de la credibilidad de la autora realizada por la Junta de Inmigración de Suecia y la Junta de Apelación de Extranjería cuando examinó las pretensiones de la autora.

4.6. En su decisión del 13 de julio de 1998, la Junta de Inmigración de Suecia señalaba que, aparte de dar el nombre de su marido según la modalidad sighe y de su amigo cristiano, la autora no produjo información comprobable en varios aspectos como el número de teléfono, la dirección o el nombre de los familiares de su amigo cristiano. La Junta de Inmigración consideró extraño que afirmara no saber la dirección exacta de su amigo cristiano y señaló en este contexto que la autora no deseaba siquiera comunicar su propia dirección en el Irán.

4.7. Además, la Junta de Inmigración señaló que, en la investigación inicial, la autora había afirmado que un amigo suyo perteneciente a pasdaran le había dado fotografías de personas torturadas en la cárcel Evin, que ella le había pedido "por curiosidad" y que entregó a su amigo cristiano, pero "sin saber" para qué las quería. La Junta de Inmigración consideró que la información suministrada por la autora a este respecto carecía de credibilidad y parecía estar enderezada a no revelar detalles comprobables.

4.8. Por último, la Junta de Inmigración puso en duda la credibilidad de la versión de la autora de su matrimonio con el ayatolá, su relación con un cristiano y los problemas que se plantearon en consecuencia.

4.9. La Junta de Apelación de Extranjería, en su decisión de 29 de octubre de 1999, se mostró de acuerdo con la evaluación de la Junta de Inmigración. La Junta remitió además a los trabajos preparatorios de la Ley de extranjería de 1989, en que se declara que la evaluación de las pretensiones de un solicitante de asilo debe basarse en las declaraciones del solicitante si su afirmación de que fue perseguido o perseguida parece plausible y no se puede poner en claro qué sucedió realmente. La Junta señaló que la autora había decidido basar su petición de asilo únicamente en sus propias declaraciones y que no había aportado pruebas por escrito en apoyo de sus pretensiones, a pesar de que se le había indicado la importancia de hacerlo.

4.10. Además de las decisiones de la Junta de Inmigración y de la Junta de Apelación de Extranjería, el Estado Parte remite al Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), según el cual el solicitante debe: "i) decir la verdad y ayudar en todo lo posible al examinador a determinar los hechos del caso", [y] "ii) esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta

de pruebas. Cuando sea necesario, debe esforzarse por obtener medios de prueba complementarios". Según el Manual, debe concederse al solicitante el beneficio de la duda, pero sólo cuando se hayan obtenido y comprobado todos los elementos de prueba accesibles y el examinador esté convencido de la credibilidad general del solicitante.

4.11. En el presente caso, el Estado Parte recuerda en primer lugar al Comité que la autora se negó a suministrar información comprobable y que sus motivos para actuar así, a saber, que su amigo se lo había prohibido y que hay nuevos inquilinos en su apartamento en Teherán, no son plausibles.

4.12. En segundo lugar, el Estado Parte afirma que parece poco probable que la autora, por pura curiosidad, deseara tener fotografías de personas torturadas. Parece todavía menos lógico que entregara esas fotografías a una persona que había conocido hacía sólo unos meses. Además, el Estado Parte señala que, si bien la autora afirma que las autoridades del Irán tienen una película de la última vez que se vio con su amigo, la autora no ha suministrado más información sobre esta cuestión.

4.13. El tercer motivo para dudar de la credibilidad de la autora, es que ella no ha producido ninguna sentencia ni otras pruebas en apoyo de su afirmación de que fue condenada por adulterio por un tribunal revolucionario. Además, la autora no ha dado ninguna explicación de las razones porque su cuñada no pudo obtener copia de la sentencia del tribunal revolucionario cuando estuvo de visita en el Irán. El Estado Parte señala también que, según la información de que dispone, en el Irán los tribunales revolucionarios tienen jurisdicción sobre delitos políticos y religiosos, pero no sobre delitos como el adulterio. Los delitos hudud, a saber, los crímenes contra Dios, entre ellos el adulterio, son competencia de los tribunales ordinarios.

4.14. El Estado Parte señala a la atención del Comité además que la autora salió de Teherán sin ningún problema apenas unos días después del incidente que supuestamente provocó su detención, lo que indicaría que las autoridades del Irán no tenían ningún interés en ella en el momento de su partida. Además, la autora ha afirmado que entregó su pasaporte a su cuñado al llegar a Suecia. Sin embargo, el Estado Parte señala que el número del pasaporte figura en la solicitud de asilo que hizo seis días después. La explicación que dio su abogada durante el procedimiento de concesión de asilo, que el número podía proceder de una visita anterior de la autora a Suecia en 1996, es poco verosímil. No hay nada en el expediente de la autora que

haga pensar que los documentos relativos a una anterior visita a Suecia estuvieran disponibles durante el procedimiento de solicitud de asilo.

4.15. El Estado Parte también señala a la atención del Comité que la autora no ha aportado ningún informe médico en apoyo de su afirmación de que el Ayatolá Rahimian la golpeó brutalmente sólo unos días antes de su llegada a Suecia. Además, según información recibida por el Estado Parte, hasta abril de 1999 el jefe de Bonyad-e Shahid era el Hojatolleslam Mohammad Rahimian, que no es ayatolá.

4.16. Por último, el Estado Parte agrega que, cuando la cuñada de la autora pidió asilo en Suecia en 1987, declaró que su hermano, el difunto marido de la autora, había fallecido en un accidente de aviación en 1981 debido a un desperfecto técnico. Diez años después, el cuñado de la autora y su familia también solicitaron asilo y dijeron que el marido de la autora había sido asesinado por criticar al régimen y que, por lo tanto, él y su familia estarían en peligro de ser perseguidos si eran devueltos al Irán. El cuñado y su familia fueron devueltos al Irán en noviembre de 1999 y el Estado Parte afirma que no ha recibido ninguna indicación de que hayan sido objeto de malos tratos.

4.17. Sobre la base de lo anterior, el Estado Parte sostiene que la credibilidad de la autora puede ponerse en duda, no ha aportado ninguna prueba en apoyo de su afirmación y, por consiguiente, no debería concedérsele el beneficio de la duda. El Estado Parte concluye que la ejecución de la orden de expulsión al Irán en las actuales circunstancias no constituiría una violación del artículo 3 de la Convención.

Observaciones de la Abogada

5.1. En sus exposiciones de fecha 4 de febrero y 6 de marzo de 2000, la abogada rechaza los argumentos del Estado Parte sobre el hecho de que la autora no exhibió pruebas por escrito. La abogada manifiesta que la autora produjo la única prueba escrita que pudo obtener, sus documentos de identidad y la certificación de que es la viuda de un mártir. La abogada afirma que el propio ayatolá ofició el matrimonio sighe o mutah sin testigos ni contrato escrito. En cuanto a que la autora no entregara a las autoridades de inmigración un acta de la sentencia del tribunal, la abogada sostiene que ella sólo dispuso de información de segunda mano sobre el veredicto que se pronunció después de su partida del Irán. Por consiguiente, no puede producir un acta del veredicto. La abogada pone en duda, además, que la cuñada de la autora hubiese podido conseguir una copia del veredicto cuando estuvo en el Irán. Añade

que la cuñada de la autora hace tiempo que no tiene contacto con ella puesto que está muy resentida porque la autora ha tenido contacto con otros hombres después del fallecimiento de su ex marido.

5.2. La abogada reconoce que crímenes como el adulterio son juzgados en tribunales ordinarios. Sin embargo, señala a la atención del Comité que las normas sobre jurisdicción no son tan estrictas en el Irán como, por ejemplo, en el Estado Parte y que el juez que conoce del caso puede escoger el tribunal. Además, el que la viuda de un mártir estuviera con un cristiano dentro de su coche constituiría probablemente un caso de "comportamiento contrario a los preceptos islámicos" y, por consiguiente, sería competencia del Tribunal Revolucionario. Aunque no fuera así, la abogada recuerda al Comité que sólo se ha informado a la autora de que ha sido condenada a muerte por lapidación. La autora, que no es jurista y que se basa en lo que se le dijo durante el interrogatorio a cargo de las hermanas zeinab, supone que la sentencia fue dictada por el Tribunal Revolucionario, y esta suposición no debería ser un motivo para dudar de la veracidad de todas sus afirmaciones.

5.3. La abogada declara que la autora ha dado una explicación verosímil de por qué no pudo o no quiso suministrar a las autoridades suecas determinadas direcciones o números de teléfono. En primer lugar, prometió por motivos de seguridad que no divulgaría el número de teléfono de su amante y no desea romper esta promesa ni siquiera a petición de las autoridades de inmigración. El cristiano siempre se ponía en contacto con ella por su teléfono móvil, que él le había procurado expresamente para ello. La autora dejó el teléfono móvil en el Irán cuando partió y nunca ha marcado este número ella misma ni se lo ha dado a nadie, por lo que no puede recordarlo. Además, la abogada afirma que la dirección que aparece en la solicitud de visado de la autora era la suya propia, pero la autora ha explicado repetidas veces que están viviendo allí nuevos inquilinos y que ella no desea causarles ninguna dificultad a consecuencia de las investigaciones que realicen las autoridades suecas. Por último, la abogada hace hincapié en que la autora ha suministrado información detallada sobre el barrio, Aghdasiye, donde vivía su amante y que ha subrayado repetidamente que nunca supo la dirección exacta porque siempre acudió a sus citas secretas tomando primero un taxi hasta Meydon-e-Nobonyad donde la recogía un coche que la llevaba a la casa del cristiano. Por último, todo lo que la autora llegó a saber de los familiares de su amigo cristiano era que una hermana y un hermano vivían en Gran Bretaña y que un hijo de un matrimonio anterior vivía en el Canadá. Nunca los conoció y, por consiguiente, nunca preguntó sus nombres.

5.4. La abogada subraya que las autoridades de Suecia no consideran verosímiles las explicaciones de la autora porque se asume que todo el mundo actúa y piensa de acuerdo a los criterios suecos u occidentales. Las autoridades no tienen en cuenta la prudencia con que en el Irán se revelan datos personales, particularmente a funcionarios públicos.

5.5. Con referencia a las fotografías de víctimas de tortura que la autora afirma haber entregado a su amante, la abogada señala que ese hecho no disminuye en modo alguno la credibilidad de la autora. La pareja mantenía una relación seria y tenía la intención de casarse, por lo que no había razón alguna para que la autora no las entregara a un hombre en quien tenía total confianza. Además, la abogada destaca que la autora no ha sostenido nunca que el haber entregado las fotografías en cuestión apoye su petición de asilo o tenga algo que ver con ésta.

5.6. La abogada señala que el Estado Parte observa que la autora no ha producido ningún certificado médico que corrobore las lesiones causadas por la paliza que le propinó su marido según la modalidad sighe. Recuerda al Comité que la autora partió del Irán al día siguiente y que su preocupación principal era llegar sana y salva a Suecia. La abogada declara además que la mayoría de las mujeres iraníes están acostumbradas a la violencia de los hombres y no esperan o no pueden esperar la protección del ordenamiento jurídico, a pesar de los cambios positivos que han tenido lugar recientemente en el Irán a este respecto. Cita como ejemplo que si una mujer iraní desea denunciar que ha sido violada, los tribunales no aceptan los certificados de médicos generales y la mujer debe ser examinada por el médico forense.

5.7. Con referencia a la cuestión de que en la solicitud de asilo de la autora figura el número de su pasaporte, pese a que afirmó que se había deshecho del pasaporte al llegar a Suecia, la abogada dice que en la solicitud de asilo no consta que el pasaporte de la autora haya sido confiscado por el funcionario de la Junta de Inmigración, como es la regla, a fin de garantizar la ejecución de una posible orden de expulsión, lo cual parece apoyar la versión de los hechos dada por la autora. Además, la autora ha mantenido que al presentar su solicitud sólo tuvo que dar su nombre, ya que los demás datos necesarios aparecían en la pantalla de una computadora. Esta información ha sido corroborada por el funcionario de la Junta de Inmigración que recibió su solicitud de asilo e indicó a la abogada que en los últimos años queda inscrita en una base de datos computadorizada que contiene toda la información disponible, hasta el número del pasaporte, la persona a quien se concede el visado de turista. En

los últimos años, la autora había obtenido dos veces un visado de turista para viajar a Suecia, de manera que su versión era exacta.

5.8. La abogada observa que el Estado Parte ha confirmado que el marido de la autora según la modalidad sighe era jefe de Bonyad-e Shahid, lo que debería venir en apoyo a la petición de la autora; en general lo llamaban "ayatolá", pese a que debía llamársele hojatolleslam.

La abogada recuerda al Comité que en el Irán sólo hay una decena de legítimos ayatolás.

La gran mayoría de los mullah son hojatolleslam. Sin embargo, se suele llamar ayatolás por cortesía a los mullah que han adquirido poder, particularmente poder político, como es el caso del Ayatolá Khamenei, cuyo cargo exigía la categoría de ayatolá, pero que en realidad sólo era hojatolleslam cuando fue nombrado.

5.9. Con referencia al argumento del Estado Parte de que la autora salió del Irán sin dificultades, la abogada señala que concuerda con la versión de la autora de lo ocurrido antes de su huida. La autora ha mantenido que cuando partió del Irán aún no presentaba interés para las autoridades iraníes porque su marido según la modalidad sighe había ocultado el informe de los pasdaran al Tribunal Revolucionario.

5.10. Por último, la abogada dice que lo que los familiares del difunto marido de la autora han declarado sobre las circunstancias de la muerte de aquél no tiene consecuencias para el caso de la autora o para la credibilidad de ésta. Cabe señalar que la propia autora nunca ha declarado que su marido hubiese sido asesinado por el régimen, sino que tenía dudas acerca de las circunstancias de su muerte.

5.11. En apoyo de los argumentos de la abogada, la autora presenta un certificado médico de fecha 22 de noviembre de 1999 del jefe de psiquiatría del Hospital Sahlgrenska, adonde fue llevada cuando intentó suicidarse. Esa tentativa tuvo lugar después que la policía la trasladó junto con su hijo de un centro de acogida para solicitantes de asilo a un centro de detención para cerciorarse de su expulsión. El diagnóstico fue una profunda depresión combinada con ideas de suicidio.

5.12. La abogada adjunta una carta de 27 de diciembre de 1999 del principal experto de Suecia en el islam, Jan Hjärpe, que confirma la versión de la autora de la institución de los matrimonios según la modalidad sighe o mutah y las sanciones que dispone la ley en caso de adulterio.

5.13. La abogada señala a la atención del Comité que las autoridades de inmigración, al examinar el caso de la autora, no han considerado la situación de la mujer en el Irán, la legislación vigente y su aplicación ni los valores de la sociedad iraní. Declara que la argumentación de las autoridades, que se basa casi exclusivamente en que la autora no ha presentado una información comprobable, parece ser un pretexto para rechazar su solicitud. En conclusión, la abogada señala que, según la información proporcionada por la autora, hay razones fundadas para creer que sería sometida a tortura si regresara al Irán y que la autora ha dado explicaciones razonables de por qué no ha podido o no ha deseado proporcionar ciertos detalles.

Comentarios Adicionales Presentados por el Estado Parte

6.1. En su exposición al Comité de 2 de mayo de 2000, el Estado Parte sostiene que la Junta Nacional de Inmigración y la Junta de Apelación de Extranjería de Suecia han procedido a una investigación exhaustiva del caso de la autora. Recuerda al Comité que durante el procedimiento de asilo se ha señalado reiteradamente a la autora la importancia de presentar información comprobable, pero que ésta ha optado por no hacerlo. El Estado Parte no encuentra convincentes las explicaciones proporcionadas hasta el presente, reitera que la responsabilidad de la prueba en principio incumbe a la autora y mantiene que la credibilidad de ésta puede ponerse en duda.

6.2. Por último, el Estado Parte señala a la atención del Comité que la autora alegó por primera vez que había sido condenada a muerte por adulterio en la entrevista inicial de mayo de 1998. El Estado Parte indica que, en consecuencia, la autora ha tenido tiempo más que suficiente para presentar el acta de la sentencia u otros elementos de prueba en apoyo de esa afirmación.

Información Adicional del Estado Parte y de la Abogada, solicitada por el Comité

7.1. Habiendo tomado nota de las exposiciones hechas por la autora y el Estado Parte acerca del fondo de la cuestión, los días 19 y 20 de junio de 2000 el Comité pidió más información de ambas partes.

Exposiciones de la Abogada

7.2. En su exposición del 1º de septiembre de 2000, la abogada confirma la información dada anteriormente en relación con: a) la naturaleza de los matrimonios

sighe o mutah y el hecho de que no sean necesarios testigos ni la inscripción ante un juez si los contrayentes son capaces de realizar la ceremonia correctamente; b) las actividades de Bonyad-e Shahid, afirmando que las viudas de los mártires aparecen, en listas y álbumes de fotografías, para que contraigan matrimonios de carácter temporal con sus empleados y directores. La abogada apoya la información dada en cartas de la Asociación de Presos Políticos Iraníes en el Exilio (AIPP), el Comité de Apoyo a la Mujer en el Irán y Said Mahmoodi, profesor de derecho internacional en la Universidad de Estocolmo, entre otros.

7.3. Por lo que respecta a la supuesta sentencia de muerte dictada contra la autora, la abogada señala que, pese a los intentos de la AIPP, no ha sido posible hallar ninguna prueba de que su amante cristiano fue encarcelado y de que ambos fueron condenados a morir lapidados por adulterio. La AIPP y otras fuentes sostienen que no es posible obtener esa información si no se conoce ni la prisión, ni el tribunal, ni el número del expediente.

7.4. La abogada produce cartas e información de expertos en derecho islámico, que confirman que también una esposa sighe está sujeta a las normas relativas al adulterio y que le está prohibido tener relaciones sexuales con un hombre que no sea su esposo sighe. El adulterio con un hombre cristiano está castigado con la muerte por lapidación. La abogada señala, además, que teóricamente para que se ordene la lapidación es necesario tener cuatro testigos honrados o una confesión de ayuntamiento carnal, pero que como el esposo sighe de la autora es un hombre poderoso dentro de la sociedad no tendría dificultades para hallar personas dispuestas a declarar. Según las organizaciones internacionales de derechos humanos, la condición de que haya testigos oculares pocas veces se cumple y la lapidación por adulterio sigue practicándose frecuentemente en el Irán, pese a las recientes reformas.

7.5. Además, se hacen referencias y más aclaraciones en relación con las llamadas telefónicas recibidas por la cuñada de la autora (véase el párrafo 2.8). El antiguo letrado de la autora había declarado a las autoridades suecas que el Hojatolleslam Rahimian se había puesto en contacto con la cuñada que vive en Suecia y le había dicho que la autora había sido declarada culpable. Desde entonces, la abogada ha estado en contacto directo con la cuñada y dice que la versión correcta de los hechos es que, poco después de la llegada de la autora a Suecia, se puso en contacto con la cuñada un hombre enfurecido que no dio su nombre pero quería saber el paradero de la autora en Suecia. El hombre actuó con agresividad y conocía todos los detalles

de la vida anterior de la autora, y dijo que ella no tenía derecho a salir del Irán. La cuñada afirma, además, que nunca intentó comprobar la existencia del fallo de un tribunal cuando estuvo de visita en el Irán.

7.6. En cuanto a la petición del Comité de información adicional, la abogada dice que, estando en Dinamarca, el hijo mayor de la autora, nacido en 1980, trató de buscar asilo en Suecia en marzo de 2000. En cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Dublín, tras una breve entrevista fue devuelto a Dinamarca, donde todavía espera ser interrogado por las autoridades de inmigración danesas. Como su caso todavía tiene que ser examinado por las autoridades danesas, la abogada pidió a Amnistía Internacional que se entrevistara con él.

7.7. Las actas de la entrevista confirman las declaraciones hechas por la autora en relación con su matrimonio sighe y que varias veces por semana era llamada a la oficina de Bonyad-e Shahid. El hijo afirma también que cuando su madre se marchó le dijo que él tenía que abandonar la escuela y esconderse con los parientes próximos de ella en Baghistán. Recibió enseñanzas particulares para hacerse cirujano veterinario y posteriormente se matriculó en la universidad. El 25 de enero de 2000, fue llamado a la oficina de información de la universidad por el servicio secreto, Harasar, desde donde dos hombres lo llevaron a la oficina de Bonyad-e Shahid en Teherán donde fue detenido, interrogado, amenazado y apaleado. Afirma que los interrogadores deseaban saber el paradero de su madre y que lo amenazaron con retenerlo y golpearlo hasta que su madre viniera "arrastrándose a cuatro patas" y entonces ejecutarían "su sentencia". El hijo de la autora dice que durante el interrogatorio se dio perfecta cuenta de cuál era la situación de su madre, aunque él no había hablado con ella desde que salió del país.

7.8. En conclusión, la abogada sostiene que aun cuando no ha sido posible obtener pruebas directas por escrito, por las razones aducidas, la sucesión de pruebas circunstanciales es tal que no puede haber razón alguna para dudar de la credibilidad de la autora. Se hace también referencia a un fallo reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 11 de julio de 2000, respecto de una solicitante de asilo iraní que al parecer había cometido adulterio y temía que si regresaba a su país moriría por lapidación, flagelación o azotaina. Como en el caso de la autora, no existía ninguna prueba escrita como la sentencia de un tribunal, pero el Tribunal declaró que "no está convencido de que la situación en el país de origen de la solicitante haya evolucionado hasta el punto de que el comportamiento adúltero ya no se considere

una afrenta reprensible con arreglo a la ley islámica. Ha tenido conocimiento de oficio de recientes estudios sobre la situación que reina en el Irán y observa que el castigo de lapidación por adulterio sigue figurando en los códigos y que las autoridades pueden recurrir a él 11 de julio de 2000.(1) El Tribunal decidió que expulsar a la solicitante constituiría una violación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Exposiciones del Estado Parte

7.9. El Estado Parte hizo nuevas exposiciones el 19 de septiembre y el 19 de octubre de 2000. En relación con la petición del Comité de información adicional, el Estado Parte reitera su opinión de que incumbe a la autora establecer la existencia de fundamentos suficientes. Mantiene que la autora no ha aportado ninguna prueba en apoyo de su pretensión y que, por consiguiente, hay razones importantes para dudar de la veracidad de esa pretensión.

7.10. En cuanto al presunto matrimonio sighe de la autora, el Estado Parte confirma que en el Irán la ley permite esas formas de matrimonio temporal. Afirma, además, que aun cuando los matrimonios sighe no constan en los documentos de identificación, esos contratos deberían, según fuentes fidedignas, contener una declaración precisa del período de duración y ser consignados por una autoridad competente. En la práctica, una autoridad religiosa puede sancionar el matrimonio y expedir el certificado. Habida cuenta de que la autora afirma que su matrimonio sighe o mutah fue oficiado por el propio Hojatolleslam Rahimian y que no se firmó ningún contrato, el Estado Parte duda que el matrimonio de la autora haya sido legítimo.

7.11. El Estado Parte señala que, en sus últimas exposiciones al Comité, la abogada ha incluido certificados y otra información que no habían sido presentados a las autoridades de inmigración suecas. Como al parecer la nueva información se invoca para probar la existencia de matrimonios sighe en el Irán, el Estado Parte hace hincapié en que no los pone en duda, como tampoco la existencia de Bonyad-e Shahid, sino, entre otras cosas, la credibilidad de la autora por lo que respecta a su pretensión de haber contraído tal matrimonio. Su credibilidad se ve además mermada por la información contradictoria dada en relación con las llamadas telefónicas recibidas por su cuñada.

7.12. Por otro lado, incluso si el Comité acepta que la autora ha contraído ese matrimonio, el Estado Parte sostiene que en sí mismo ello no constituiría una razón

fundada para creer que estaría en peligro de ser torturada o muerta si es devuelta al Irán.

7.13. Se aduce además que, según la Embajada sueca en Teherán, la legislación no puede investigar si un tribunal de la familia competente, y no el Tribunal Revolucionario, ha dictado un fallo en relación con la autora. Pero, afirma la Embajada, la autora podría, por persona interpuesta, obtener una copia del fallo, en caso de que exista, o por lo menos el nombre del tribunal y el número del expediente. El Estado Parte indica además que sólo una persona casada puede ser declarada culpable de adulterio, por lo que parece improbable que el amante de la autora haya sido condenado a muerte, como ella afirma.

7.14. Asimismo, el Estado Parte afirma que ni los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos ni los de Amnistía Internacional confirman la afirmación de la abogada de que la lapidación es práctica frecuente en el Irán.

7.15. Por lo que respecta al fallo del Tribunal Europeo citado por la abogada, el Estado Parte dice que en ese caso el ACNUR había concedido el estatuto de refugiado a la demandante y el Tribunal Europeo se apoyó en las conclusiones del ACNUR por lo que respecta a la credibilidad de la solicitante y la veracidad de su relato. En el presente caso, dos autoridades nacionales competentes han investigado el caso de la autora y no lo han encontrado digno de crédito.

7.16. Por último, por lo que respecta a la información dada por el hijo de la autora, que actualmente reside en Dinamarca donde está solicitando asilo, el Estado Parte subraya que esta información es nueva y no se ha producido ante las autoridades nacionales. Según el Estado Parte, la información presentada en una etapa muy tardía del procedimiento debería ser tratada con la mayor cautela. Pone de relieve, además, una serie de cuestiones contradictorias en las pruebas recientemente aportadas: a) durante el interrogatorio al que fue sometido el hijo por la Junta de Inmigración Sueca no se hizo mención alguna de sentencia judicial o sentencia de muerte, información que a juicio del Estado Parte habría tenido importancia en esas circunstancias; b) el hijo dio respuestas contradictorias cuando se le preguntó si tenía un pasaporte. El Estado Parte considera también improbable que la autora no supiera y nunca hubiera invocado que su hijo supuestamente fue hostilizado después que ella salió del Irán.

Cuestiones Materiales y Procesales de Previo Pronunciamiento

8.1. Antes de examinar una denuncia contenida en una comunicación, el Comité contra la Tortura debe determinar si la comunicación es admisible con arreglo al artículo 22 de la Convención. El Comité se ha cerciorado, conforme a lo señalado en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22 de la Convención, de que la misma cuestión no ha sido ni está siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité opina además que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna. Considera que no hay otros obstáculos que se opongan a la admisibilidad de la comunicación. Dado que el Estado Parte y la autora han formulado observaciones sobre el fondo de la comunicación, el Comité procede de inmediato al examen del fondo de la cuestión.

8.2. El Comité debe pronunciarse sobre si la devolución forzada de la autora a la República Islámica del Irán violaría la obligación de Suecia en virtud del artículo 3 de la Convención de no proceder a la expulsión o devolución de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

8.3. El Comité debe determinar, según se prevé en el párrafo 1 del artículo 3 de la Convención, si hay razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura si se la devuelve al Irán. Para hacerlo, el Comité debe tener en cuenta todas las consideraciones del caso, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, inclusive la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Ahora bien, la finalidad del procedimiento es determinar si la interesada estaría personalmente en peligro de ser sometida a tortura en el país al que sería devuelta. Por consiguiente, la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos en un país no constituye de por sí una razón suficiente para determinar si una persona estará en peligro de ser sometida a tortura si es devuelta a ese país; habrán de existir otras razones que indiquen que el interesado estaría personalmente en peligro. Del mismo modo, la ausencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos no significa que una persona no esté en peligro de ser sometida a tortura en la situación particular en que se encuentra.

8.4. Sobre la base de la información presentada por la autora, el Comité observa que es la viuda de un mártir y, como tal, es apoyada y cuidada por Bonyad-e Shahid,

el Comité de Mártires. También se observa que la autora afirma que fue obligada a contraer un matrimonio sighe o mutah y que cometió adulterio, por lo que se la condenó a morir lapidada. Considerando con muchísima cautela el testimonio reciente del hijo de la autora, que solicita asilo en Dinamarca, el Comité opina que la información proporcionada vuelve a corroborar la versión de la autora.

8.5. El Comité señala que el Estado Parte pone en duda la credibilidad de la autora básicamente porque no ha suministrado información comprobable y, en este contexto, remite a las normas internacionales, es decir, al Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado del ACNUR, según el cual el solicitante de asilo debe esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta de pruebas.

8.6. El Comité señala a la atención de las partes su Observación general sobre la aplicación del artículo 3 de la Convención en el contexto del artículo 22, aprobada el 21 de noviembre de 1997, según la cual incumbe al autor de una comunicación establecer la existencia de fundamentos suficientes. Aunque ha tomado nota de la posición del Estado Parte de que la autora no ha cumplido su obligación de presentar información comprobable que le permitiría obtener el beneficio de la duda, el Comité opina que la autora ha presentado bastantes detalles sobre su matrimonio sighe o mutah y su pretendida detención, como el nombre de varias personas, su cargo, fechas, direcciones, nombre de la comisaría de policía y así sucesivamente, que podrían ser verificados por las autoridades de inmigración de Suecia, y que en cierta medida han sido verificados, con lo cual se eximiría a la autora de la responsabilidad de la prueba. En este contexto, el Comité opina que el Estado Parte no se ha esforzado debidamente por determinar si existen razones fundadas para creer que la autora estaría en peligro de ser sometida a tortura.

8.7. El Estado Parte no cuestiona que en el Irán se han cometido violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. El Comité toma nota de los informes, entre otros, del Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos encargado de examinar la situación de los derechos humanos en el Irán (E/CN.4/2000/35), de 18 de enero de 2000, que indica que si bien se están haciendo grandes progresos en lo que respecta a la situación de la mujer en sectores como la educación y la formación, "se avanza poco respecto a las barreras sistémicas que subsisten a la igualdad" y a "la eliminación de actitudes patriarcales en la sociedad".

También se toma nota de que este informe y muchos otros de organizaciones no gubernamentales confirman que en los últimos tiempos se ha condenado a muchas mujeres a morir lapidadas por adulterio.

9. Considerando que la versión de la autora coincide con los conocimientos que tiene el Comité de la situación en materia de derechos humanos en el Irán, y que la autora ha dado explicaciones plausibles de los motivos por los cuales no ha proporcionado o no ha podido proporcionar determinados detalles que podrían haber sido pertinentes en su caso, el Comité opina que, en las circunstancias del caso, el Estado Parte, de conformidad con el artículo 3 de la Convención, tiene la obligación de abstenerse de devolver por la fuerza a la autora al Irán o a cualquier otro país en el cual corra el riesgo de ser expulsada o devuelta al Irán.

10. Con arreglo al párrafo 5 del artículo 111 de su reglamento, el Comité desea recibir información en un plazo de 90 días sobre toda medida relevante que adopte el Estado Parte de conformidad con el presente dictamen del Comité.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA
34º período de sesiones
CAT/C/34/D/226/2003
27 de mayo de 2005

T.A. y S.T. v Suecia
Comunicado Nº 226/2003

Decisión del comité contra la tortura en virtud del artículo 22 de la convención Contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Presentada por: T. A. (representada por la letrada Gunnel Stenberg
Presunta víctima: Sra. T. A. y su hija S. T.
Estado Parte: Suecia
Fecha de la comunicación: 16 de enero de 2003

El *Comité* contra la Tortura, creado en virtud del artículo 17 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Reunido el 6 de mayo de 2005,

Habiendo concluido el ex amen de la comunicación Nº 226/2003, presentada al Comité contra la Tortura por la Sra. T. A. con arreglo al artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado la autora de la queja, su abogada y el Estado Parte,

Adopta la siguiente:

Decisión a tenor del artículo 22 de la Convención

1.1. La autora es T. A., ciudadana de Bangladesh, que actúa en nombre propio y en el de su hija S. T., nacida en 1996. Ambas están en espera de ser deportadas de Suecia a Bangladesh. T. A. se queja de que su expulsión a Bangladesh constituiría una violación por Suecia de los artículos 3 y 16 y posiblemente 2 de la Convención. Está representada por la Sra. Gunnel Stenberg, abogada.

1.2. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 22 de la Convención, el Comité remitió la queja al Estado Parte el 20 de enero de 2003. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 108 del reglamento del Comité, se pidió al Estado Parte que no expulsara a la autora y a su hija a Bangladesh en espera del examen de su caso por el Comité. El 11 de marzo de 2003, el Estado Parte informó al Comité de que suspendería la ejecución de la deportación de la autora y de su hija a Bangladesh mientras el Comité estuviera examinando el caso.

Los Hechos Expuestos por la Autora

2.1. La autora y su hija llegaron a Suecia el 13 de octubre de 2000 con visado de turista para visitar a la hermana de la autora, que reside en Suecia, y solicitaron el asilo el 9 de noviembre de 2000. El 24 de septiembre de 2001, la Junta de Inmigración denegó la solicitud y ordenó su expulsión. El 25 de febrero de 2002, la Junta de Apelación de Extranjería confirmó la decisión de la Junta de Inmigración. La Junta de Apelación también denegó posteriormente dos peticiones de permiso de residencia por motivos humanitarios. El 17 de diciembre de 2002 se presentó una tercera solicitud. No obstante, el 19 de diciembre de 2002 la Junta de Apelación de Extranjería denegó la solicitud de suspensión de la ejecución de la orden de expulsión. La autora afirma haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.

2.2. La autora declaró ante la Junta de Inmigración que en 1994 ingresó como miembro activo del Partido Jatiya de Bangladesh y que mucho antes de esa fecha su marido era también miembro activo del mismo partido. En 1996 fue nombrada secretaria de la rama femenina en la asociación local de mujeres del partido en Mirpur Thana, donde vivía la familia. Sus tareas consistían en informar a la población del trabajo que hacía el Partido, en tomar la palabra en mítines y en participar en manifestaciones. En 1999, tras la escisión del partido, ella y su marido permanecieron en la facción dirigida por Ershad.

2.3. El 7 de septiembre de 1999 la policía detuvo a la autora en relación con una manifestación en la que se había arrojado una granada. Fue maltratada, sufrió una lesión en una uña del pie y se la puso en libertad al día siguiente. El 23 de noviembre de 1999, unos miembros de la Liga Awami maltrataron a la autora y a su marido. Les acusaron de haber asesinado a un miembro de la Liga, cuya muerte se produjo durante una manifestación en la que participaba. Sobre el 21 de enero de 2000 alguien dejó delante de la casa de la autora una mano cortada. El 10 de abril de 2000,

otros miembros de la Liga cometieron actos de vandalismo en casa de la autora, al tiempo que preguntaban dónde estaba su marido, quien para entonces se había escondido. Informó de los hechos a la policía, pero ésta, al ver que los autores de hecho pertenecían a la Liga Awami, se negó a investigar.

2.4. El 16 de agosto de 2000, la policía, acompañada de miembros de la Liga Awami, detuvo a la autora y a su hija en casa de los padres de la autora, donde se habían ido a vivir. A la hija, entonces de 4 años, le dieron tal empujón que cayó y se hizo una herida en la frente. La policía llevó a la autora a la comisaría donde fue acusada de tráfico ilícito de armas, torturada, e incluso violada, para que confesara el delito. Fue azotada con una correa de fusil y colgada por los pies hasta que empezó a sangrarle la nariz. También la desnudaron, la quemaron con colillas de cigarrillo y la introdujeron agua por la nariz. Luego la violaron y dejaron inconsciente. Fue puesta en libertad al día siguiente, gracias a que su padre sobornó a la policía. La obligaron a firmar un documento en el que prometía no volver a participar en ninguna actividad política ni abandonar la ciudad o el país. Después de su liberación, la autora recibió tratamiento en una clínica privada de Bangladesh. Desde que llegó a Suecia ha estado en contacto con sus parientes, quienes la informaron de que la policía de Bangladesh la seguía buscando.

2.5. Como prueba de sus actividades políticas la autora presentó a la Junta de Inmigración un recibo del pago de la cuota del Partido y un certificado del Partido Jatiya, en el que se decía que se afilió en 1994 y que fue elegida secretaria conjunta en enero de 1996. También presentó un certificado médico de un hospital de Bangladesh, de fecha 17 de agosto de 2000, que confirmaba que había sido agredida y violada. En el informe se decía que tenía varias marcas de quemaduras de cigarrillo en el muslo derecho y en la mano, cardenales en la muñeca, una pequeña cortadura en el dedo derecho y un moratón en la espalda y que tenía una hemorragia en la vagina y la vulva. También presentó un certificado médico, expedido por un psicólogo el 22 de mayo de 2001, en el que se decía que su estado mental se había degradado, que padecía insomnio, náuseas, vómitos, sudores fríos, dificultades de concentración y de habla y debilidad, y que la asaltaban recuerdos vívidos de la violación. En otro certificado, expedido por un psicólogo sueco el 7 de septiembre de 2001, se decía que padecía el síndrome de estrés postraumático acompañado de pesadillas, reviviscencias y síntomas físicos graves. En el mismo certificado se decía que su hija sufría de estreñimiento, falta de apetito y dificultades para dormir. La niña estaba especialmente traumatizada por la espera de una decisión sobre la concesión del permiso de residencia.

2.6. La autora señala que la Junta de Inmigración no discutía el hecho de que hubiera sido torturada y violada, pero concluía que esos actos no pueden atribuirse al Estado de Bangladesh, sino que son atribuibles individualmente a los policías. La Junta también dijo que el Partido Jatiya está aliado con el Partido Nacionalista de Bangladesh (en lo sucesivo BNP), actualmente en el Gobierno.

2.7. La autora impugnó las conclusiones de la Junta de Inmigración ante la Junta de Apelación de Extranjería. Negó que la fracción Ershad del Partido Jatiya fuera aliada del BNP y señaló que, en el momento de la apelación, el dirigente de su fracción, el Sr. Ershad había abandonado Bangladesh. Por lo que se refiere a los actos de tortura y a la violación, dijo que la policía forma parte del Estado de Bangladesh, que es inútil denunciarla porque la institución nunca investigaba esas denuncias y que la suerte de la víctima, si denuncia, suele ser peor. Recordó los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos y de Amnistía Internacional, según los cuales la tortura es frecuente y habitual en Bangladesh. También presentó tres certificados de fecha 20 y 22 de noviembre de 2001 y 22 de febrero de 2002, respectivamente, que demuestran que el síndrome de estrés postraumático se había agravado, con gran riesgo de suicidio. Uno de los certificados demostraba que su hija sufría pesadillas y revivía el incidente en el que les destrozaron la vivienda en Bangladesh y que, como consecuencia de ello, su desarrollo emocional se resentía.

2.8. Por decisión de 25 de febrero de 2002, la Junta de Apelación de Extranjería entendió que no cabía atribuir al Estado la tortura y la violación, que se había tratado de un acto aislado de algunos policías, que la autora había trabajado a favor de un partido legal del que había sido miembro ordinario, sin influencia notable, y que, debido a los cambios políticos en Bangladesh, no había motivos fundados para creer que sería detenida y torturada por la policía si volviera al país.

2.9. En anexo a las nuevas solicitudes de permiso de residencia por motivos humanitarios presentadas el 20 de mayo y el 1º de julio de 2002, la autora presentó otras pruebas médicas de que su salud mental y la de su hija empeoraban. Los certificados médicos, de fecha 19 y 22 de abril de 2002 y de 7 de mayo de 2002, demostraban que la salud mental de la autora se había deteriorado tras la decisión de la Junta de Extranjería. Padecía de disociación mental y se sentía de nuevo presente en el trauma que experimentó y mostraba una tendencia suicida creciente. Su hija, por otra parte, presentaba síntomas de trauma grave. El 26 de mayo de 2002, la autora trató de suicidarse y fue ingresada el mismo día en el pabellón psiquiátrico de hospital St.

Goran de Estocolmo para tratamiento psiquiátrico obligatorio. El 26 de marzo de 2002, el psiquiatra certificó que padecía un trastorno mental grave, debido tal vez a la psicosis. El tratamiento psiquiátrico obligatorio obedecía al peligro de suicidio. Según otro experto, la salud mental de la autora siguió deteriorándose tras su alta del hospital el 6 de agosto de 2002. Ya no podía ocuparse de su hija, que se había confiado a otra familia. El experto sugería, no obstante, un tratamiento ambulatorio, ya que el estado de salud mental de la autora había empeorado en el hospital. Por lo que se refiere a la hija, el certificado médico decía que había caído en un estado grave y peligroso y que iba a necesitar tratamiento psicoterapéutico prolongado.

2.10. La Junta de Apelación de Extranjería denegó las nuevas solicitudes fundándose en que las pruebas aportadas y la evaluación de la situación personal de la autora en su conjunto no bastaban para justificar la concesión del permiso de residencia. Por lo que se refería a la hija, la Junta entendía que disponía de una red familiar en Bangladesh formada por su padre, sus abuelos maternos y sus tíos maternos, que la autora y su hija sólo habían estado dos años en Suecia, que se servía mejor el interés superior de la niña devolviéndola a un entorno familiar y que la necesidad de tratamiento se satisfaría mejor en ese entorno.

2.11. El 17 de diciembre de 2002 se presentó una nueva solicitud de permiso de residencia por motivos humanitarios. Las nuevas pruebas consistían en informes de expertos que habían estado en contacto con la autora y su hija, así como en un informe de la Dependencia de Familia del Servicio de Seguridad Social de Rinkeby a Bromstergarden, institución a la que se había encomendado la tarea de evaluar las necesidades de la niña, la capacidad de la madre para ocuparse de ella, con hincapié en las cuestiones de reunificación de la madre y la hija y las reuniones de apoyo. Según este informe, el estado de salud mental de la autora era tan malo que ya no podía comunicarse con su hija. Ese estado de enajenación, no sólo le había impedido dar a su hija el apoyo que necesitaba, sino que había puesto además en peligro el equilibrio mental de la niña. Por añadidura, en uno de los informes se decía que la autora había decidido poner fin a su vida y a la de su hija si se las obligaba a volver a Bangladesh. Ambas necesitaban contacto psicoterapéutico constante.

La Queja

3.1. La autora afirma que hay motivos fundados para creer que sería torturada si se la obligaba a regresar a Bangladesh. Afirma que se han satisfecho los criterios del artículo

3 de la Convención. Ni la Junta de Inmigración ni la Junta de Apelación de Extranjería ponían en absoluto en duda sus declaraciones sobre sus actividades políticas, su detención por la policía, el hecho de que esa detención estuviera motivada por sus actividades políticas, la tortura y la violación de que fue víctima ni la información de que la policía había seguido buscándola después de que saliera de Bangladesh. Afirma que si regresara correría el riesgo de sufrir el mismo trato.

3.2. Dice también que, teniendo en cuenta las pruebas médicas presentadas, la ejecución de la orden de deportación constituiría de por sí una violación del artículo 16 de la Convención, y tal vez también del artículo 2, en vista del frágil estado psíquico suyo y de su hija y del grave trastorno de estrés postraumático resultantes de la persecución y la tortura que padeció.

3.3. La autora afirma que la descripción de la tortura que sufrió coincide con lo que se sabe en general de la tortura que practica la policía de Bangladesh. Cita diversos informes de gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Según esos informes, la tortura que practica la policía contra los oponentes políticos, no sólo está permitida por el ejecutivo, sino que es a menudo instigada y apoyada por él. Además, los tribunales nacionales no son independientes y el ejecutivo suele hacer caso omiso de las decisiones de los tribunales superiores.

3.4. La autora impugna la conclusión de la Junta de Apelación de Extranjería de que, debido al cambio de situación en Bangladesh tras las elecciones de octubre de 2001, ya no se expone al peligro de tortura si regresa. Afirma que las elecciones no constituyen un cambio tal de las circunstancias políticas del país que se pueda considerar que no existe ya ningún motivo de persecución. El cambio de gobierno por sí sólo no significa que quienes habían sido objeto de acusaciones o inculpaciones falsas por sus actividades políticas vayan a quedar absueltos de ellas. Siguen corriendo el riesgo de ser detenidos por la policía y de sufrir malos tratos y tortura.

Observaciones del Estado Parte sobre la Admisibilidad y el Fondo de la Comunicación

4.1. El Estado Parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación el 2 de abril de 2003. Reconoce que se han agotado todos los recursos internos pero afirma que la comunicación es inadmisible porque la pretensión de la autora de que corre el riesgo de recibir un trato que violaría el artículo 3 de la

Convención si regresase a Bangladesh carece de la fundamentación mínima para que la comunicación sea compatible con el artículo 22 del Pacto.

4.2. El Estado Parte refuta también la afirmación de la autora de que la ejecución de la orden de expulsión constituiría de por sí una violación de los artículos 2 ó 16 de la Convención, dada la frágil condición psiquiátrica de su hija y propia. La ejecución de la orden de expulsión no se puede considerar un acto de tortura en el sentido del artículo 1 de la Convención y el artículo 2 se aplica exclusivamente a los actos que equivalen a tortura en el sentido del artículo 1. Por lo tanto, el artículo 2 no es aplicable en el contexto del presente caso. El artículo 16 protege a las personas privadas de libertad o que se hallan de otra manera bajo el poder o control de la persona responsable del trato o castigo y difícilmente se puede considerar que la autora sea víctima en este sentido. Por lo tanto, la queja se considera inadmisible a tenor del párrafo 2 del artículo 22 de la Convención.

4.3. En cuanto al fondo y en relación con la violación presunta del artículo 3 de la Convención, el Estado Parte indica que, aunque la situación general de los derechos humanos en Bangladesh es problemática, se han observado mejoras en los últimos años. Bangladesh es una democracia parlamentaria desde 1991 y en el primer gobierno del BNP, que abarcó el período 1991 a 1996, se desplegaron crecientes esfuerzos para proteger los derechos humanos. En 1996 subió al poder un nuevo gobierno dirigido por la Liga Awami, tras unas elecciones generalmente declaradas libres e imparciales por los observadores. El BNP subió de nuevo al poder, después de las elecciones, el 1º de octubre de 2001. Aunque la violencia es un elemento omnipresente en la vida política del país y los choques entre los partidarios de diferentes partidos políticos y entre éstos y la policía son frecuentes durante los mítines y manifestaciones, en general se autoriza a una gran variedad de grupos de defensa de los derechos humanos a desplegar actividades en el país. La policía, según se dice, recurre a la tortura y a los malos tratos en los interrogatorios de sospechosos y la violación de mujeres encarceladas o detenidas por la policía solía ser un problema, pero no se ha denunciado ningún caso de este tipo en 2001. Se dice que la policía es a menudo reacia a emprender investigaciones contra personas afiliadas al partido en el poder, pero los órganos superiores de la judicatura manifiestan un alto grado de independencia y a menudo se pronuncian contra el Gobierno en causas penales y civiles e incluso en algunas que suscitan polémica desde el punto de vista político. La Junta de Apelación de Extranjería se trasladó en viaje de estudios a Bangladesh en octubre de 2002. Según su informe confidencial, no hay persecución institucionalizada

en Bangladesh y la persecución por motivos políticos de ciudadanos ordinarios es rara. El Estado Parte añade además que Bangladesh es Parte en la Convención y también, desde 2001, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.4. El Estado Parte recuerda que sus autoridades aplican a todos los solicitantes de asilo criterios iguales a los especificados en el artículo 3 de la Convención. En el caso de la autora, la Junta de Inmigración tomó su decisión después de haberse entrevistado a fondo dos veces con ella. El Estado Parte estima que las opiniones de las autoridades de inmigración suecas deben pesar grandemente en la balanza y afirma que el regreso de la autora a Bangladesh no violaría el artículo 3 de la Convención.

4.5. El Estado Parte estima que, aunque se considera probado por certificados médicos que la autora fue víctima de tortura en el pasado, ello no significa que haya justificado su pretensión de que corre el riesgo de que se la torture en el futuro si regresa a Bangladesh. La autora afirma que el riesgo de tortura es consecuencia de su calidad de miembro del Partido Jatiya y que la policía la busca todavía. Sin embargo, en las elecciones de octubre de 2001 el Partido Jatiya ganó 14 escaños en el Parlamento. El antiguo partido gobernante que había perseguido a la autora, la Liga Awami, perdió el poder. Como la Liga Awami ya no forma parte del Gobierno, no hay razón alguna para que la autora tema ser objeto de persecución por la policía. Además, no ha sido nunca un miembro importante del partido Jatiya. La autora no ha presentado ninguna prueba que apoye su afirmación de que sigue siendo buscada por la policía o de que seguiría corriendo un riesgo de persecución o tortura si regresa a Bangladesh.

4.6. El Estado Parte alega que, aunque siguiera existiendo el riesgo de persecución por la Liga Awami, ésta es ahora una entidad no gubernamental y sus actos no se pueden atribuir a las autoridades de Bangladesh. Según la jurisprudencia del Comité, esta clase de persecución escapa al alcance del artículo 3 de la Convención. Además, la persecución sería local y la autora podría, por lo tanto, aumentar su seguridad desplazándose dentro del país.

4.7. El Estado Parte señala también que la autora fue aparentemente liberada por la policía el 17 de agosto de 2000 y que no hizo al parecer ningún esfuerzo por salir entonces del país. El 22 de agosto de 2000 obtuvo el visado. Aunque pretende que estaba escondida y que la policía la buscaba, pudo personarse en la Embajada de Suecia en Dhaka el 28 de agosto de 2000 para que se sellase el visado en su pasaporte.

Estos hechos indican que el riesgo de detención podía no existir ya entonces. Además, aunque pretende que se vio obligada a esconderse en abril de 2000, no tuvo ninguna dificultad para obtener un pasaporte para su hija y para ella misma en mayo de 2000. Tampoco solicitó el asilo hasta dos meses después de su llegada a Suecia. Es improbable que un auténtico solicitante de asilo esperase casi dos meses antes de dirigirse a las autoridades suecas. Ha declarado además que su marido se escondía desde enero o abril de 2000 porque la Liga Awami lo perseguía y que no había podido entrar en contacto con él desde ese momento. Sin embargo, cuando solicitó el visado, la dirección de su marido y suya que dio era la misma.

4.8. El Estado Parte llega a la conclusión de que la autora no ha presentado suficientes pruebas y que las circunstancias que ha invocado no bastan para demostrar que el presunto riesgo de tortura cumple la condición de ser real, personal y previsible. El Estado Parte, en respuesta a una solicitud de información adicional sobre las actividades políticas de la autora y sobre la situación y actividades del marido de ésta, ha informado al Comité de que no tiene conocimiento alguno ni está en condiciones de facilitar ninguna información al respecto.

4.9. En cuanto a la violación presunta de los artículos 2 y 16, el Estado Parte sostiene que la ejecución de la orden de expulsión no se puede considerar un acto de tortura, ni siquiera si la autora sufre problemas psiquiátricos, y que no se la puede considerar víctima de tortura en el sentido del artículo 2, ni de trato cruel, inhumano o degradante en el sentido del artículo 16. El Estado Parte recuerda además la jurisprudencia del Comité en relación con el artículo 16, según la cual la agravación del estado de salud de la autora que pueda ser causado por su deportación no constituiría un trato cruel, inhumano o degradante de la índole a la que se refiere el artículo 16 de la Convención. El Estado Parte afirma que, sólo en circunstancias muy excepcionales y cuando estén en juego consideraciones humanitarias imperiosas, la ejecución de una orden de expulsión podría constituir una violación del artículo 16. Las pruebas médicas presentadas por la autora indican que sufre de estrés postraumático grave y que su estado de salud se ha deteriorado a causa de la denegación de entrada en Suecia y de su expulsión a Bangladesh. Sin embargo, no se ha sometido ninguna prueba de peso que corrobore su miedo de volver a Bangladesh. Además, su marido, sus padres y otros miembros de la familia están en Bangladesh y podrían apoyarla y ayudarla. Por otra parte, las autoridades de inmigración no han tomado ninguna medida coercitiva contra ella ni contra su hija.

Comentarios de la Autora acerca de la Exposición del Estado Parte sobre la Admisibilidad y el Fondo de la Comunicación

5.1. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, la autora sostiene que las pruebas presentadas cumplen las normas de fundamentación mínima compatibles con el artículo 22 de la Convención y alega que el Estado Parte no ha refutado estos hechos.

5.2. La autora mantiene que se debe considerar que la ejecución de la orden de expulsión constituye por lo menos un trato cruel, inhumano o degradante por parte de las autoridades suecas. Afirma que las pruebas presentadas al Comité revelan claramente que la orden de expulsión constituiría un trato de esta índole, al menos en el caso de su hija. Las autoridades de seguridad social de Suecia no han podido concluir que la expulsión proteja en absoluto el interés superior del niño. La autora hace hincapié en que tanto ella como su hija están de facto bajo el control de las autoridades suecas.

5.3. En cuanto al fondo de la comunicación, la autora de la queja sostiene que la situación de los derechos humanos en Bangladesh es mucho peor que la descrita por el Gobierno. Además, la Junta de Inmigración, cuando evaluó su caso, no tuvo acceso a las pruebas médicas presentadas más tarde en las actuaciones internas. Se puede considerar pues que sus conclusiones se fundaron en pruebas insuficientes.

5.4. La autora refuta la alegación del Estado Parte de que, como la Liga Awami no está ya en el poder, no parece haber razón alguna para temer persecución policial. Alega que pertenece a una fracción del Partido Jatiya (Ershad), que está todavía en gran parte en oposición al actual Gobierno de Bangladesh. Según informes unánimes recibidos de diversas fuentes, la tortura a manos de la policía es habitual, está generalizada y se lleva a cabo con total impunidad. Según un informe reciente de Amnistía Internacional, la tortura es desde hace muchos años la violación más difundida de los derechos humanos en Bangladesh, los políticos de la oposición figuran entre las víctimas de la tortura, el BNP bloquea toda acción judicial contra la tortura y la impunidad de quienes la perpetran es general. La autora añade que no han tenido lugar cambios fundamentales en Bangladesh: quienes trabajan para la fracción Ershad del Partido Jatiya están todavía en la oposición; los oponentes políticos, actúen a un alto nivel o simplemente en la base, están expuestos a que la

policía los detenga y los torture. En 2002, fueron violadas 732 mujeres, a 106 de las cuales se mató después de la violación, 104 personas murieron bajo custodia policial y otras 83 después de la tortura.

5.5. La autora aclara que el pasaporte de su hija y el suyo propio habían sido expedidos el 14 de mayo de 2000 y que solicitaron un visado en la Embajada sueca en Dhaka el 25 de junio de 2000 para poder visitar a la hermana de la autora. Estos hechos tuvieron lugar antes de que fuera detenida el 16 de agosto de 2000. Inmediatamente después de su liberación el 17 de agosto de 2000 ingresó en una clínica a causa de sus heridas y allí recibió el aviso de que se le había concedido el visado. Como estaba todavía enferma, tardó cierto tiempo en poner todo en orden para el viaje. No pidió asilo inmediatamente después de su llegada a Suecia, porque todavía no se había recuperado enteramente de la tortura. Decidió solicitar el asilo cuando supo que la policía de Bangladesh la seguía buscando. Declara además que dio la misma dirección para ella y para su marido en el pasaporte por razones prácticas, para evitar que el personal de la Embajada la interrogase y porque en Bangladesh es normal que la mujer lo haga así. La hermana de la autora estuvo en Bangladesh desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003 y allí supo que la policía seguía buscando todavía a la autora.

5.6. La autora señala que las autoridades del Estado Parte deben tener especialmente en cuenta la manera en que este trato puede afectar a un niño y determinar también si un trato, que puede no constituir trato inhumano o degradante si se inflige a un adulto, puede sin embargo constituirlo si se inflige a un niño.

5.7. La autora, en respuesta a una petición de información adicional del Comité sobre las actividades políticas de la autora y sobre la situación y las actividades de su marido, ha señalado al Comité que no ha podido desplegar actividad política alguna en Suecia porque ya no existe en este país una organización activa del Partido Jatiya. Aunque tampoco ha podido actuar en Bangladesh, las autoridades allí se siguen interesando en ella. La autora ha tomado contacto con sus padres y éstos le han dicho que cuatro policías de paisano vinieron a su casa en septiembre de 2004 para averiguar su paradero y el de su marido. Al recibir una respuesta negativa de los parientes de la autora, registraron la casa en su busca. Sus padres le han dicho también que la policía viene a buscarla a intervalos regulares.

Deliberaciones del Comité

6.1. Antes de examinar toda reclamación contenida en una queja, el Comité contra la Tortura debe decidir si es admisible con arreglo al artículo 22 de la Convención. A ese respecto, el Comité se ha cerciorado, como se exige en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 22 de la Convención, de que la misma cuestión no ha sido ni está siendo examinada según otro procedimiento de investigación o solución internacional. El Comité observa también que se han agotado los recursos internos, según reconoce el Estado Parte, y que la autora ha detallado suficientemente los hechos y la base de la queja a efectos de admisibilidad. Por lo tanto, el Comité considera que la queja es admisible y procede a su examen en cuanto al fondo.

7.1. La primera cuestión que el Comité tiene ante sí es la de si el traslado de la autora de la queja a Bangladesh violaría la obligación del Estado Parte, contraída en virtud del artículo 3 de la Convención, de no expulsar o devolver una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.

7.2. El Comité debe determinar si existen razones fundadas para pensar que la autora de la queja estaría personalmente en peligro de ser sometida a la tortura si regresase a Bangladesh. Para evaluar este riesgo, el Comité debe tener en cuenta todas las consideraciones pertinentes en virtud del párrafo 2 del artículo 3 de la Convención, incluida la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. Sin embargo, el Comité recuerda que la finalidad de esta evaluación es determinar si la persona de que se trata estaría personalmente en peligro de ser sometida a tortura en el país al que se la devolvería. De ahí que la existencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos en un país no sean de por sí razón suficiente para determinar que una persona concreta estará en peligro de ser sometida a tortura si se la deporta a ese país; deben existir razones concretas que indiquen que la persona de que se trate estaría personalmente en peligro. De igual modo, la ausencia de un cuadro persistente de violaciones manifiestas de los derechos humanos no significa que no se pueda considerar que una determinada persona está en peligro de ser sometida a tortura en las circunstancias precisas de su caso.

7.3. El Comité ha tomado nota de la afirmación del Estado Parte de que, como la Liga Awami se halla actualmente en la oposición, no existe ya el riesgo de que la

autora se vea expuesta a hostigamiento por parte de las autoridades a instigación de los miembros de ese Partido. El Estado Parte alega además que la autora no tiene nada que temer de los partidos políticos actualmente en el poder porque es miembro de uno de los partidos representados en el Congreso. Sin embargo, el Estado Parte no ha puesto en duda que la autora haya sido anteriormente perseguida, detenida, violada y torturada. El Comité toma nota de la declaración de la autora de que pertenece a una fracción del Partido Jatiya que se opone al partido en el poder y de que es frecuente la tortura de los oponentes políticos por los agentes del Estado. Además, los actos de tortura de que fue víctima la autora no parecen haber sido infligidos solamente como castigo por su intervención en actividades políticas, sino también como represalia por las actividades políticas de su marido y su presunta participación en un delito político. El Comité toma nota también de que su marido sigue todavía escondido, de que la tortura de que fue víctima se ha producido en un pasado reciente y hay certificados médicos que lo demuestran y de que la policía sigue buscando a la autora en Babgladesh.

7.4. En estas circunstancias, el Comité considera que existen razones fundadas para pensar que la autora de la queja podría estar en peligro de ser sometida a tortura si se la devolviese a Bangladesh. Habiendo llegado a esta conclusión, el Comité no necesita examinar las demás quejas de la autora.

8. El Comité contra la Tortura, actuando de conformidad con el párrafo 7 del artículo 22 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, concluye que, dadas las circunstancias específicas del caso, la deportación de la autora de la queja constituiría una violación del artículo 3 de la Convención.

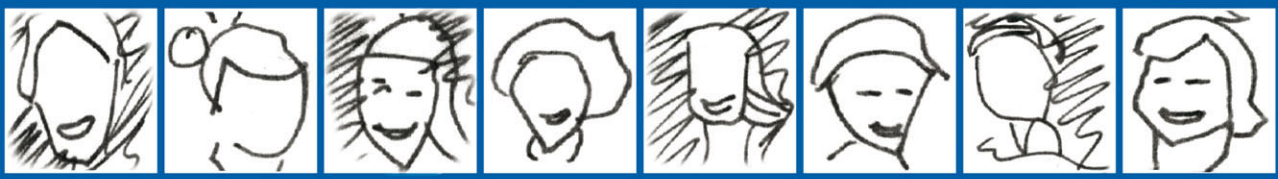
Coordinación de la Publicación: Regina Tamés

Compilación: Ximena Andión
José Luis Garza
Regina Tamés

Responsables de la Edición: José Luis Garza
Regina Tamés

Diseño de Portada: Herman Mora
Amaya Tamés

Agradecemos a la Fundación Ford
los recursos otorgados para la elaboración de esta publicación.



Apartado VIII

Informes de Casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes de Admisibilidad

Informe Nº 28/98
Caso 11.625
María Eugenia Morales De Sierra
Guatemala

6 de marzo de 1998

I. Hechos Denunciados

1. El 22 de febrero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión") recibió una petición con fecha 8 de febrero de 1995, donde se alegaba que varias disposiciones del Código Civil (en adelante el "Código Civil") de la República de Guatemala (el "Estado", "Guatemala" o el "Estado guatemalteco"), que establecen el régimen jurídico por el cual se define el papel de cada cónyuge dentro del matrimonio, da lugar a distinciones entre hombres y mujeres, que son discriminatorias y contravienen los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana").

2. Los peticionarios indicaron que el artículo 109 del Código Civil confiere al esposo la representación conyugal, en tanto el artículo 115 establece las instancias excepcionales en las que esta facultad puede ser ejercida por la esposa. El artículo 131 concede al esposo la facultad de administrar el patrimonio conyugal, en tanto el artículo 133 establece excepciones limitadas a esa regla. El artículo 110 estipula responsabilidades dentro del matrimonio, y confiere a la esposa el "especial derecho y la obligación" de cuidar los niños menores y el hogar. El artículo 113 establece que una mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo siempre y cuando esto no perjudique su papel de madre y ama de casa. Señalan los peticionarios que, conforme al artículo 114, el esposo puede oponerse a que la esposa realice actividades fuera del hogar, siempre y cuando la mantenga y tenga razones justificadas. El artículo 255 confiere la responsabilidad primaria al esposo de representar a los niños de la unión y administrar sus bienes. El artículo 317 dispone que, en virtud de su sexo, una mujer puede ser eximida de ejercer ciertas formas de tutela y protutela.

3. Los peticionarios declararon que se había impugnado la constitucionalidad de estas disposiciones jurídicas ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en el Caso 84-92, cuya sentencia indica que las distinciones eran constitucionales, porque,

inter alia, daban certidumbre jurídica en la asignación de papeles dentro del matrimonio. Los peticionarios solicitaron que la Comisión determine que las disposiciones antes mencionadas del Código Civil son incompatibles in abstracto con las garantías consagradas en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

II. Trámite ante la Comisión

4. Tras haber presentado su petición, el 14 de marzo de 1995 los peticionarios enviaron a la Comisión una copia de la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad en respuesta al Caso 84-92. El 6 de mayo de 1996 se abrió el Caso 11.625, y las partes pertinentes de la petición fueron transmitidas al Gobierno de Guatemala en la misma fecha, solicitándosele una respuesta dentro de un plazo de 90 días.

5. Por medio de nota de fecha 6 de agosto de 1996, el Estado indicó que estaba preparando un informe exhaustivo en respuesta a la petición, y solicitó una prórroga del plazo acordado para su respuesta. En nota del 7 de agosto de 1996, la Comisión indicó que se había otorgado una prórroga de 30 días.

6. En nota de fecha 10 de septiembre de 1996, el Estado informó que el Poder Ejecutivo estaba por enviar al Congreso un proyecto de reformas para modificar ciertas disposiciones del Código Civil que atañen al caso actual. El Gobierno explicó que las reformas tenían por objeto modificar las disposiciones del Código que de alguna manera contravenían el artículo 46 de la Constitución, y las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y de la Convención Americana. El Gobierno indicó que una vez enviada al Congreso, se enviaría una copia del proyecto de reformas a la Comisión. Esta información fue transmitida a los peticionarios por nota del 17 de septiembre de 1996, solicitándoseles el envío de las observaciones que tuvieran como respuesta dentro de un plazo de 45 días.

7. En virtud de una solicitud de los peticionarios, la Comisión convocó a una audiencia para tratar la admisibilidad del Caso 11.625 durante su 93o. período ordinario de sesiones. Durante esa audiencia, que tuvo lugar el 10 de octubre de 1996, el Gobierno de Guatemala reconoció que las disposiciones del Código Civil caracterizadas por los peticionarios como discriminatorias contra la mujer estaban desactualizadas. Por esa razón, y teniendo en consideración el artículo 2 de la Convención Americana, el Poder Ejecutivo informó que las Diputadas Nineth Montenegro y Olga Camey

de Noack habían elaborado un conjunto de reformas propuestas al Código Civil, lo que se conoce como la iniciativa 1539, que se refería a la mayoría de las disposiciones impugnadas por los peticionarios. Estas reformas han sido presentadas a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso Nacional para su estudio y opinión. Además, COPREDEH (la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos) había preparado un conjunto de reformas complementarias para abordar ciertas disposiciones que no se habían tratado en el proyecto pendiente que había sido transmitido a la Secretaría General de la Presidencia. El Gobierno indicó su preocupación con respecto a las discrepancias entre las disposiciones impugnadas y la obligación de no discriminación, y que esperaba que estas reformas proyectadas diesen lugar a la adopción de medidas correspondientes a la brevedad. Los peticionarios indicaron su interés en estudiar las reformas propuestas y proporcionaron observaciones con respecto a la manera en que los cambios propuestos se adherían a las normas internacionales vigentes que inciden particularmente en los derechos de la mujer. A su vez, el Gobierno indicó que estas propuestas de reformas serían remitidas a la Comisión y a los peticionarios. Las partes acordaron que la Comisión debería examinar el asunto durante su próximo período de sesiones para evaluar los nuevos acontecimientos y la factibilidad de resolver el caso mediante el procedimiento de solución amistosa.

8. El 10 de octubre de 1996, los peticionarios proporcionaron a la Comisión un conjunto de 12 declaraciones firmadas (nueve de ellas ante notario público), de mujeres casadas, solteras y profesionales en los campos de derecho familiar y psicología con respecto a los efectos e implicaciones de las disposiciones impugnadas del Código Civil. Se trasmitieron formalmente copias de estas declaraciones al Estado guatemalteco por medio de nota de fecha 15 de octubre de 1996. Se solicitaron las observaciones como respuesta, o más información que se considerase pertinente, en un plazo de 60 días.

9. El 13 de diciembre de 1996, el Estado transmitió un informe a la Comisión donde la ponía al corriente de los esfuerzos que había emprendido con respecto a las reformas del Código Civil, reiterando la información suministrada durante la audiencia del 10 de octubre de 1996, e indicando que se esperaba que el proyecto de reformas fuera tratado por el Congreso al iniciar su próxima sesión. Además, el Gobierno suministró a la Comisión el texto de la ley para prevenir, sancionar y castigar la violencia intrafamiliar, aprobada por el Congreso por medio del Decreto Número 97-96, que entraría en vigor el 28 de diciembre de 1996. Esta documentación fue

transmitida a los peticionarios por medio de una nota de fecha 9 de enero de 1997, solicitándoseles sus observaciones en respuesta dentro de un plazo de 45 días.

10. En virtud de la solicitud de los peticionarios del 24 de enero de 1997, la Comisión convocó a una audiencia sobre el caso el 5 de marzo de 1997, durante su 95º. período ordinario de sesiones. Los peticionarios declararon que el único proyecto presentado al Congreso hasta la fecha, con respecto al Código Civil, trataba solamente con el artículo 114 (que se refiere a la capacidad jurídica de la mujer para trabajar y realizar actividades fuera del hogar). La Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia había reexaminado el proyecto, y lo había transmitido al plenario del Congreso el 15 de marzo de 1996. El 20 de mayo de 1996, el plenario había transmitido el proyecto a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, que había emitido un informe desfavorable. Los peticionarios enviaron una copia de una carta de fecha 19 de febrero de 1997 del Presidente de la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia en la que se relataban estos acontecimientos, y una copia del proyecto para reformar el artículo 114 del Código Civil.

11. Durante la audiencia, el Gobierno indicó que, pese a que los esfuerzos a los que se hizo referencia durante la audiencia previa no habían prosperado, continuó promoviendo iniciativas encaminadas a la reforma de la legislación en cuestión. El Estado también declaró que el Procurador General había impugnado los artículos 113 y 144 del Código Civil ante la Corte de Constitucionalidad en una acción presentada el 16 de noviembre de 1996, cuya determinación seguía pendiente. La Comisión preguntó a los peticionarios si estaban solicitando una determinación in abstracto o presentando una queja individual. Los peticionarios indicaron que, en el caso concreto, María Eugenia Morales Aceña de Sierra había sido directamente afectada por la legislación impugnada, y también representaba a otras mujeres víctimas en Guatemala. La Comisión les solicitó que formalizaran por escrito la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra, para dar cumplimiento a sus disposiciones reglamentarias y proceder a tramitar esta petición bajo su sistema de casos.

12. Los peticionarios formalizaron la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra en comunicación del 23 de abril de 1997, fecha desde la cual se considera establecida en el expediente tal condición. Según los peticionarios, María Eugenia Morales de Sierra es una víctima que, en su condición de mujer casada con hijos que reside en Guatemala, está sujeta a un régimen jurídico que limita su capacidad de ejercer sus derechos. Los peticionarios caracterizaron las normas en cuestión

como de aplicación inmediata, porque afectan los derechos de la víctima en virtud de su sexo y estado civil por el simple hecho de estar en vigor. Los peticionarios respaldaron su posición con referencia a la jurisprudencia de los sistemas europeo y universal para la protección de los derechos humanos con respecto a los requisitos de validez y admisibilidad. En una nota del 9 de junio de 1997, se trasmitieron las partes pertinentes de esta comunicación al Estado de Guatemala, solicitándosele las observaciones que tuviese dentro de un plazo de 30 días.

13. El 10 de julio de 1997, el Gobierno envió una breve comunicación indicando que la impugnación constitucional interpuesta por el Procurador General contra los artículos 113 y 114 seguía pendiente ante la Corte de Constitucionalidad y que el 29 de mayo de 1997, la Oficina Nacional de la Mujer y un grupo de organizaciones no gubernamentales habían presentado a la Diputada Nineth Montenegro un proyecto de reformas al Código Civil. El proyecto había sido transmitido a la Comisión Legislación y Puntos Constitucionales para su estudio y opinión. El Gobierno indicó que, dados sus esfuerzos continuos y los de los grupos no gubernamentales para modificar las disposiciones del Código Civil que podrían discriminar contra la mujer, los peticionarios no habían agotado los recursos de jurisdicción interna. Esto fue transmitido a los peticionarios en nota del 14 de julio de 1997, solicitándoseles sus observaciones dentro de un plazo de 30 días.

14. El 28 de julio de 1997, los peticionarios presentaron a la Comisión documentación que complementaba la enviada el 23 de abril de 1997, y que consistía en una declaración jurada firmada por María Eugenia Morales de Sierra, su acta de nacimiento, su acta de matrimonio y las actas de nacimiento de sus hijos. La declaración especifica el efecto de las disposiciones legislativas en cuestión sobre la vida de la declarante, incluyendo, *ínter alia*, el hecho de que la ley le prohíba representar a la familia o a su hijo menor a menos que su esposo no esté en condiciones de hacerlo; que no tiene facultad para administrar la propiedad obtenida durante el matrimonio ni la de sus hijos, y que la ley le permitiría al esposo oponerse en cualquier momento a que ella ejerza su profesión. La declarante sostiene que estas restricciones tienen consecuencias legales y culturales. La documentación fue transmitida al Gobierno de Guatemala por medio de nota de fecha 14 de agosto de 1997, solicitándosele la respuesta que considerase pertinente dentro de un plazo de 30 días.

15. En virtud de la solicitud de los peticionarios, la Comisión convocó a una audiencia adicional sobre la admisibilidad del presente caso el 10 de octubre de 1997, durante

su 97o. período de sesiones. En nota de fecha 18 de septiembre de 1997, el Gobierno había indicado que respondería a la información adicional enviada por los peticionarios durante esa audiencia.

16. Durante la audiencia, los peticionarios presentaron a tres expertos que testificaron como *amici curiae* para sustentar la situación de María Eugenia Morales de Sierra como víctima directa en el caso que se está tratando: Dinah Shelton, Centro de Derechos Humanos y Civiles de la Facultad de Derecho de Notre Dame; Sian Lewis-Anthony, Interights; y Rhonda Copelon, Clínica Jurídica de Derechos Humanos Internacionales de la Mujer y la Concertación de Mujeres Activistas Para los Derechos Humanos. Estos expertos insistieron en que los miembros de una clase desfavorecida por una legislación que es de hecho discriminatoria se consideran víctimas para efectos de presentar peticiones, citando, por ejemplo, el caso Dudgeon vs. el Reino Unido (1982) 4 E.H.R.R. 149, párrafo 41. Indicaron además que una víctima putativa no tiene que demostrar un daño especificado, ni siquiera las medidas específicas de implementación que se hayan tomado, citando, por ejemplo, Marckx vs. Bélgica (1979), 2 E.H.R.R. 330, párrafos 25-27. En algunos casos, señalaron, puede ser suficiente demostrar el riesgo de un efecto directo con base en el estatus, citando Klass vs. Alemania (1980), 2 E.H.R.R. 214, párrafo 33. Los peticionarios aseguraron que, para fines de admisibilidad, en los casos en que la legislación cree una distinción evidente con respecto a una clase protegida, deberá suponerse que hubo daño. La prohibición contra la discriminación, señalaron, es una obligación primaria no derogable. Los peticionarios sostuvieron que las disposiciones impugnadas del Código Civil desempeñan un papel central en perpetuar y sustentar la desigualdad de hombres y mujeres. Por consiguiente, si bien las disposiciones afectan más inmediatamente a la mujer casada, en un sentido más grande afectan a todas las mujeres y a la sociedad guatemalteca en su conjunto. Dada su posición de que María Eugenia Morales de Sierra es de hecho una víctima, los *amici curiae* indicaron que la resolución de las cuestiones planteadas no requería una decisión in abstracto por parte de la Comisión.

17. El Estado, por su parte, indicó que María Eugenia Morales de Sierra había reconocido en su declaración del 28 de agosto de 1997 que su esposo nunca había restringido, en realidad, sus actividades profesionales de conformidad con lo prescrito en el artículo 114. El representante del Gobierno informó que el Congreso continuaba estudiando diversas propuestas para reformar el Código Civil a fin de corregir y modificar disposiciones que impiden la capacidad de la mujer de ejercer

plenamente sus derechos. En particular, en agosto de 1997, la Oficina Nacional de la Mujer había presentado un conjunto integral de reformas al Código Civil. Además, la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia del Congreso estaba actualmente estudiando proyectos respecto a la promoción integral de la mujer y la familia; la elaboración de una ley sobre acoso sexual, y la creación de un Instituto Nacional de la Mujer (iniciativa número 1793). Dado que están pendientes estos proyectos, el Estado solicitó que la Comisión aplace su decisión sobre la admisibilidad del caso en cuestión.

18. Durante la audiencia, la Comisión reafirmó que los peticionarios habían enmendado su petición inicial de una decisión sobre la compatibilidad de las disposiciones en cuestión *in abstracto* y en su lugar solicitan una decisión sobre las quejas individuales de la víctima nombrada. La Comisión también solicitó las opiniones de la peticionante con respecto a si aquella debería proceder a tomar una decisión inmediata sobre la admisibilidad y los méritos del caso. Indicaron que, en su opinión, el trámite del caso había sido suficiente y que era momento de tomar una decisión. Interrogado por la Comisión, el Estado indicó que seguía dispuesto a considerar la opción del procedimiento de solución amistosa. Los peticionarios indicaron que creían que esta opción había sido explorada en forma suficiente y que no había aportado ningún resultado fructífero.

III. Posición de las Partes

Posición de los Peticionarios

19. Los peticionarios sostienen que las disposiciones citadas del Código Civil discriminan contra la mujer, en forma inmediata, directa y continua, en contravención de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra consagrados en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. Los peticionarios citan la jurisprudencia de derechos humanos internacionales, incluida la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para la proposición de que, si bien una diferencia de tratamiento no es necesariamente discriminatoria, esa distinción debe justificarse objetivamente en el afán de encontrar un fin legítimo, y los medios empleados deben ser proporcionados a ese fin. Argumentan que las disposiciones en cuestión establecen distinciones entre los hombres y las mujeres, más inmediatamente entre las mujeres y hombres casados, que son ilegítimas e injustificadas. Señalan que la Corte de Constitucionalidad encontró las disposiciones impugnadas justificadas como una forma de protección

para la mujer, y como medio de establecer certidumbre jurídica en la asignación de derechos y responsabilidades dentro del matrimonio. Los peticionarios sostienen que aunque los medios empleados sean considerados justificaciones legítimas y suficientes, éstos son desproporcionados. Afirman que estas disposiciones son contrarias al principio de igualdad entre los esposos, y anulan la capacidad jurídica de la mujer dentro del orden jurídico doméstico, contraviniendo de esa manera las protecciones consagradas en los artículos 17 y 24 de la Convención Americana, así como las obligaciones que disponen los artículos 1.1 y 2.

20. Los peticionarios solicitaron inicialmente en su queja una decisión in abstracto sobre la compatibilidad de las disposiciones citadas del Código Civil con lo dispuesto en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. Citando las Opiniones Consultivas OC/13 y OC/14 de la Corte Interamericana, sostuvieron que la Comisión podía ejercer jurisdicción sobre el asunto a través de las funciones generales que se prescriben en el artículo 41 de la Convención Americana, a saber: promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados miembros; formular recomendaciones a los Gobiernos de los Estados para que adopten medidas en favor de los derechos humanos, y actuar respecto de las peticiones individuales.

21. Según se ha registrado, los peticionarios enmendaron su posición durante el trámite de la petición en 1997 para designar a una copeticionaria, María Eugenia Morales de Sierra, como víctima individual. En virtud de esa modificación, los peticionarios suministraron información que, según afirman, demuestra de qué manera las distinciones creadas por la legislación impugnada restringen la facultad de la víctima para ejercer plenamente las garantías consagradas en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

22. Los peticionarios sostienen que el caso satisface todos los requisitos de admisibilidad, habiéndose invocado y agotado los recursos de jurisdicción interna, y habiendo declarado la víctima el efecto directo de las disposiciones impugnadas sobre su facultad de ejercer sus derechos.

Posición del Estado

23. El Gobierno no ha rebatido expresamente la sustancia de las quejas presentadas por los peticionarios. Por el contrario, indica que se están tomando medidas en cada rama del Gobierno para responder a las disposiciones del Código Civil que contravie-

nen la garantía constitucional de igualdad, así como las disposiciones de la Convención Americana y otras obligaciones internacionales aplicables. El Poder Ejecutivo ha presentado varias propuestas de reformas al Congreso para su estudio. El Congreso ha examinado y rechazado algunas de estas propuestas, y sigue recibiendo y examinando otras. El Procurador General ha impugnado la constitucionalidad de los artículos 113 y 114 del Código Civil en un planteamiento presentado ante la Corte de Constitucionalidad el 16 de noviembre de 1996. En audiencias convocadas por la Comisión, el Gobierno indicó que el Poder Ejecutivo había emprendido ciertas iniciativas dentro de su mandato y que, en vista del sistema de separación de poderes en el sistema nacional, no podía interferir con los que corresponden a la jurisdicción de otras ramas del Gobierno. El Estado sostiene que las medidas tomadas demuestran su compromiso de preservar las garantías establecidas en la Constitución, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables del derecho internacional.

24. Es sobre la base de estas medidas pendientes que el Estado disputa la admisibilidad del caso, argumentando que esas medidas demuestran que sigue habiendo mecanismos internos que ofrecen un desagravio disponible y efectivo para el problema denunciado. Conforme con ello, el Estado sostiene que los peticionarios no han satisfecho el requisito de agotar los recursos de jurisdicción interna aplicables. Además, el Estado parece argumentar que la Comisión puede carecer de jurisdicción *ratione personae*. Durante la audiencia convocada por la Comisión el 10 de octubre de 1997, el Gobierno indicó que si bien la víctima se queja de que el artículo 114 del Código Civil infringe su derecho a trabajar, de hecho, ejerce libremente su profesión y reconoció en su declaración escrita del 28 de agosto de 1997 que su esposo nunca había impedido esas actividades. La implicación supuesta es que si la víctima no ha resultado directamente perjudicada como resultado de la legislación, la Comisión carece de jurisdicción *ratione personae*.

IV. Consideraciones con Respecto a la Admisibilidad

25. La Comisión es competente para examinar el asunto referido en la petición, dado que se refiere a contravenciones alegadas de los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. La República de Guatemala depositó su ratificación de la Convención Americana el 25 de mayo de 1978 y la Convención entró en vigor para todas las partes el 18 de julio de 1978.

26. En los documentos presentados por los peticionarios se incluye la información solicitada en virtud del artículo 32 del Reglamento de la Comisión y satisface las condiciones estipuladas en el artículo 46.1.c. de la Convención Americana y el artículo 39 del Reglamento de la Comisión, dado que las quejas no están pendientes de otro procedimiento de arreglo internacional o intergubernamental, ni son sustancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada por la Comisión.

27. El artículo 46 de la Convención Americana especifica que para que sea admitido un caso se requerirá: "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". Este requisito asegura al Estado en cuestión la oportunidad de resolver diferencias dentro de su propio marco jurídico. Los recursos que en general se exige que se hayan interpuesto de conformidad con los principios del Derecho Internacional son los que están a disposición y son eficaces para resolver los alegatos en cuestión. En 1992, María Eugenia Morales de Sierra, la Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos y la víctima en el presente caso, impugnó la constitucionalidad de 12 artículos del Código Civil, en parte o en su totalidad, incluyendo los nueve artículos en cuestión en el presente caso. La acción se basó en la aseveración de que las disposiciones en cuestión contravenían, *inter alia*, las disposiciones sobre igualdad de la Constitución, específicamente los artículos 4 y 47. La queja fue rechazada por la Corte de Constitucionalidad en una decisión del 24 de julio de 1993. Los peticionarios sostienen que han invocado y agotado los recursos de jurisdicción interna aplicables.

28. Cuando un Estado sostiene que un peticionario no ha observado el requisito de agotar los recursos de jurisdicción interna, éste tiene la carga de señalar los recursos específicos disponibles y eficaces. Véase, artículo 37.3, Reglamento de la Comisión Interamericana, véase p.ej., Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo, Objeciones Preliminares, Sentencia del 31 de enero de 1996, párrafo 40 (citando la jurisprudencia de la Corte establecida). El Estado no ha disputado que el mecanismo constitucional invocado por la copeticionaria era el recurso de jurisdicción adecuado para las circunstancias, ni ha negado que las quejas en cuestión ante la Comisión fueron presentadas en sustancia ante la Corte de Constitucionalidad. Por el contrario, sostiene que las acciones ejecutivas y legislativas encaminadas a reformar las disposiciones en cuestión constituyen un mecanismo de desagravio, y que la acción constitucional presentada por el Procurador General en 1996 impugnando los artículos 113 y 114 del Código Civil proporcionan otro. Con respecto a las acciones ejecutivas y

legislativas referidas, la Comisión observa que los recursos que en general deben agotarse son los que ofrece el sistema judicial para resolver la infracción de un derecho legal. Con respecto a la impugnación constitucional presentada por el Procurador General, la Comisión observa que la copeticionaria y víctima ya había impugnado esas disposiciones ante la Corte de Constitucionalidad. Dado que todas las quejas que se han presentado ante la Comisión fueron remitidas a la consideración de la Corte de Constitucionalidad, lo que hacía posible que el tribunal más alto con jurisdicción para controlar e interpretar la constitucionalidad de las leyes emitiese una determinación de los derechos en cuestión en virtud del Código Civil como ley nacional, la Comisión considera que se ha satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. En efecto, de conformidad con la Constitución guatemalteca, la Corte de Constitucionalidad tiene entre sus funciones, conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes objetadas de constitucionalidad (artículos 267 y 272 literal a.).

29. El artículo 46.1.b de la Convención establece que el caso debe presentarse en forma oportuna, dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que la parte interesada haya sido notificada de la decisión definitiva dentro del sistema nacional. Como ha indicado previamente la Comisión, esta regla existe para dar certidumbre jurídica y a la vez proporcionar tiempo suficiente para que un peticionario potencial considere su posición. El Estado, por su parte, no ha alegado que no se haya cumplido con la regla de los seis meses. (Esa posición sería, en todo caso, incongruente con el argumento de que aún no se han agotado los recursos de jurisdicción interna. Véase, en general, Corte I.D.H., Caso Neira Alegría, Objeciones Preliminares, Sentencia del 11 de diciembre de 1991, Ser. C No. 13, párrafos 28-29). Si bien hubiera surgido la cuestión de la oportunidad si los peticionarios hubieran impugnado específicamente la decisión de la Corte de Constitucionalidad o se hubieran quejado acerca de hechos específicos del pasado, en realidad se están quejando de lo que alegan ser una situación de violación continua o continuada. Véase, en general, Corte I.D.H., Caso Blake, Excepciones Preliminares, Sentencia del 2 de julio de 1996, párrafos 29-40. Sostienen que la legislación en cuestión da lugar a restricciones a los derechos de la mujer en forma diaria, directa y continua, y han proporcionado testimonio de la víctima a tal efecto. Dada la índole de las quejas planteadas, que se refieren a los efectos en curso de una legislación que sigue en vigor, la regla de los seis meses no es impedimento para la admisibilidad de este caso bajo las circunstancias aquí analizadas.

30. Con respecto a la cuestión de la jurisdicción *ratione personae*, la Comisión ha explicado previamente que, en general, su competencia en el trámite de casos individuales se refiere a hechos que entrañan los derechos de una persona o personas específicas. Véase, en general, CIDH., Caso de Emérita Montoya González, Informe 48/96, Caso 11.553 (Costa Rica), en el Informe Anual de la CIDH 1996, OEA/Ser. L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, párrafos 28, 31. La Comisión tiene una competencia más amplia en virtud del artículo 41.b de la Convención para dirigir recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas progresivas en favor de la protección de los derechos humanos.

31. Con posterioridad a la petición original de una decisión in abstracto, que parecería fundarse en la competencia que confiere a la Comisión el artículo 41.f, los peticionarios modificaron su petición y designaron a María Eugenia Morales de Sierra como una víctima concreta, como se planteó anteriormente, en comunicación de 23 de abril de 1997. Con la identificación de una víctima concreta, la Comisión puede proceder a su decisión sobre la admisibilidad del presente caso. Como ha explicado la Honorable Corte, para iniciar los procedimientos establecidos en los artículos 48 y 50 de la Convención Americana la Comisión requiere una petición que contenga una denuncia de una violación concreta respecto de una persona determinada. Corte IDH., Opinión Consultiva OC-14/94, "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Art. 1 y 2 de la Convención Americana)", del 9 de diciembre de 1994, párr. 45, véase también, Párr. 46-47. Con referencia a los otros mecanismos contenciosos del sistema, el artículo 61.2 de la Convención establece, además, que "[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados" los procedimientos establecidos en dichos artículos. "La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos". Íd. Párr. 49.

32. Los peticionarios argumentan que la víctima ha experimentado y continúa experimentando las violaciones a sus derechos a la igualdad, y a la igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 2, 17 y 24 de la Convención Americana por razones de género. Ellos alegan que la legislación impugnada tiene un impacto directo sobre la facultad de María Eugenia Morales de Sierra de ejercer sus derechos. La víctima alega que si bien su vida familiar se basa en el principio de respeto recíproco, la ley le impide representar la unión marital o a su hijo menor a menos que su esposo no esté en condiciones de hacerlo, y que el hecho de que la ley confiera esta facultad a

su cónyuge crea un desequilibrio en el peso de la autoridad que ejerce cada cónyuge dentro del matrimonio, un desequilibrio que puede ser percibido dentro de la familia, la comunidad y la sociedad. La víctima se queja que su esposo tiene la competencia exclusiva para administrar la propiedad familiar, y los bienes de su hijo menor, y que, independientemente de que la ley exija a la mujer la responsabilidad primaria de cuidar a los niños y el hogar, la exime de ejercer ciertas formas de tutela en virtud de su sexo. La víctima afirma que si bien su derecho y su deber como madre es proteger los mejores intereses de sus hijos, la ley la despoja de la autoridad jurídica necesaria para ello. La víctima indica que si bien su esposo no se ha opuesto a sus actividades profesionales, la ley le confiere la autoridad para hacerlo en cualquier momento. Por consiguiente, la víctima sostiene que la legislación en cuestión constituye una violación a su dignidad humana, y contraviene su derecho a una vida libre de discriminación basada en el género. Véase la declaración certificada por notario del 5 de mayo de 1997, firmada por la víctima.

33. Con respecto a las afirmaciones sobre el Artículo 114 del Código Civil, el Gobierno parece argumentar que, como el marido de la víctima nunca se opuso al ejercicio de su profesión, sus derechos nunca fueron infringidos por aplicación de esa disposición. Sin embargo, este argumento no toca la sustancia de la reivindicación planteada, por lo cual debe ser desestimado. En efecto, en primer lugar, en virtud de la naturaleza de orden público de los derechos humanos, incluso el eventual consentimiento de la víctima en su violación, no convalida el acto estatal violatorio, ni substrae la competencia del órgano internacional a quien los Estados han encomendado su protección. La víctima afirma que la Convención Americana protege su derecho de mujer casada a trabajar y desarrollar otras actividades fuera del hogar, en iguales condiciones que el hombre. En consecuencia, alega que las restricciones que el Artículo 114 impone a la mujer casada, pero no al hombre casado, niegan su derecho a una carrera profesional y a otras oportunidades en iguales condiciones que los hombres, simplemente en virtud de su vigencia legal.

34. En relación con las reivindicaciones en su conjunto, la Comisión observa que una disposición jurídica podría afectar a las personas de distinta manera. Una ley que no es de aplicación inmediata o auto-aplicativa, requiere que las autoridades tomen medidas con base en ella para que pueda aplicarse a un caso concreto. OC-14/94, *supra*, párr. 41. Por su parte, una ley que no requiere medidas adicionales para ser aplicada (una ley de aplicación inmediata o auto-aplicativa) podría violar un derecho protegido en virtud de su entrada en vigor, si todo los otros requisitos

(por ejemplo competencia *ratione personae*) son satisfechos. Por lo tanto y tomando en consideración lo anterior "una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza". (Énfasis agregado). Íd., párr. 43.

35. En el caso que nos ocupa, María Eugenia Morales de Sierra alega que las disposiciones del Código Civil impugnadas establecen distinciones por motivos de género, que infringen sus derechos a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley, simplemente por virtud de su vigencia. A este respecto, la jurisprudencia internacional ha establecido que una ley puede violar el derecho de un individuo inclusive en ausencia de una medida específica de aplicación posterior dispuesta por las autoridades, en los casos en que las personas se ven directamente afectadas o corren riesgo inminente de ser afectadas directamente por una disposición legislativa. Véase, en general, Corte EDH., Caso Klass y Otros, sentencia del 6 de junio de 1979, Ser. A Vol. 28, Párr. 33-38; Corte EDH., Caso Marckx, sentencia del 13 de junio de 1979, párr. 27; véase también, Comité de DH de la ONU, Caso Ballantyne, Davidson y McIntyre c. Canadá, Informe 1993, Vol. II, pág. 102. María Eugenia Morales de Sierra "impugna una situación legal" --la de una mujer casada comprendida en los citados artículos del Código Civil-- "que la afecta personalmente". Véase Caso Marckx, *supra*, Párr. 27. La Comisión considera que el efecto directo de las disposiciones legislativas impugnadas en los derechos y la vida cotidiana de la víctima ha sido alegado y demostrado adecuadamente para los propósitos de admisibilidad del presente caso, y analizará su relevancia e impacto en la decisión del fondo. Igualmente, la Comisión en esta fase no discutirá los asuntos relacionados con la violación de derechos humanos por leyes auto-aplicativas.

36. Por último, como lo prescribe el artículo 47 de la Convención Americana, los peticionarios han expuesto hechos tendientes a establecer una violación de los derechos consagrados por esta Convención. Los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil establecen diferencias en el tratamiento que prescribe la ley con respecto a las mujeres casadas y a los hombres casados, y en algunos casos, a las mujeres casadas y a las mujeres solteras. En el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos, deben analizarse esas diferencias para determinar si procuran un objetivo legítimo, y si los medios empleados son proporcionales al fin que se busca. Véase Corte IDH., la Opinión Consultiva OC-4/84, "Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización", Ser. A No. 4, párrafo 56, citando Corte EDH., Belgian Linguistic Case,

Sentencia del 23 de julio de 1968, Ser. A No. 6, párr. 34. En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento. Véase Van Raalte vs. Países Bajos, 24 EHRR. 503, párrafo 42. La Comisión tomará en cuenta esta cuestión al analizar los méritos del caso.

Consideraciones Adicionales

37. En virtud del artículo 48.1.f de la Convención Americana, que autoriza a la Comisión a ponerse a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, se ha documentado que las partes fueron notificadas de la disposición de la Comisión de ayudarlas en este respecto durante las distintas audiencias. Las partes discutieron varias opciones con miras a utilizar este proceso, pero nunca llegaron a ningún acuerdo de iniciar negociaciones formales para ese propósito. El 10 de octubre de 1997, los peticionarios indicaron que en vista de la falta de progreso en la reforma del sistema interno, ya no estaban interesados en la posibilidad de una solución amistosa.

38. Teniendo en cuenta el análisis y conclusiones que anteceden,
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
Decide:

A. Admitir el presente caso.
B. Remitir este informe al Estado de Guatemala y a los peticionarios.
C. Ponerse a disposición de las partes, con el objeto de alcanzar un arreglo fundado en el respeto a los derechos humanos protegidos en la Convención Americana; e invitar a las partes a pronunciarse, dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de transmisión del presente informe, sobre su disposición de iniciar el procedimiento de solución amistosa.
D. Continuar con el análisis de las cuestiones de fondo.
E. Hacer público el presente informe, y publicarlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Informe Nº. 92/98
Caso 11.837
Indravani Pamela Ramjattan
Trinidad y Tobago

3 de noviembre de 1998

I. Antecedentes

1. Por fax fechado el 17 de noviembre de 1997, la firma de abogados de Londres *Slaughter and May* presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo "la Comisión") contra la República de Trinidad y Tobago (en lo sucesivo "el Estado" o "Trinidad"), en nombre de la Sra. Indravani (Pamela) Ramjattan, actualmente condenada a muerte y recluida en la Prisión del Estado, en Puerto España. En la denuncia se establece que la Alta Corte de Trinidad, en sede de Assizes en Puerto España, juzgó a la Solicitante por el homicidio intencional del Sr. Alexander Jordan, su esposo en una unión de hecho, el 13 de febrero de 1991, junto con dos coacusados, el Sr. Danny Baptiste y el Sr. Hanif Hilaire. La Solicitante fue procesada el 29 de mayo de 1995 y se le impuso la condena de muerte preceptiva por homicidio intencional.

Medidas Cautelares

2. Simultáneamente con la presentación de la denuncia, el peticionario solicitó a la Comisión que dictara medidas cautelares conforme al artículo 29(2) de su Reglamento, y que promoviera la suspensión de la ejecución hasta que la Comisión se pronunciara sobre el asunto. El 21 de noviembre de 1997 la Comisión solicitó al Estado que suspendiera la ejecución de la Sra. Ramjattan "hasta que la Comisión haya tenido la posibilidad de considerar este caso y pronunciarse sobre el mismo". La Comisión solicitó "que se haga lugar de inmediato a lo arriba solicitado".

3. El Estado de Trinidad y Tobago no respondió a esta solicitud de medidas cautelares. La Comisión lamenta que el Estado parte no haya estado dispuesto a conceder las medidas cautelares solicitadas en virtud del artículo 29(2) del Reglamento, y garantizar que la Peticionaria no sea ejecutada en tanto el caso esté a examen. De hecho, sin embargo, al 28 de septiembre de 1998 la Peticionaria no ha sido

ejecutada. La Comisión observa que no compete al Estado parte, sino a la Comisión, decidir en torno a la admisibilidad de las peticiones. La Comisión solicita al Estado que en el futuro coopere plenamente con el examen de las comunicaciones por la Comisión.

II. Actuaciones ante la Comisión

4. La apelación de la Sra. Ramjattan ante la Corte de Apelaciones de la República de Trinidad y Tobago fue desestimada el 7 de noviembre de 1996. Posteriormente dicha Corte dictó una sentencia escrita, el 10 de marzo de 1997. El 10 de octubre de 1997 la Solicitante presentó una Petición de Venia Especial para Apelar al Consejo Privado, que fue desestimada el 7 de noviembre de 1997.

5. En la denuncia se sostiene que el Estado de Trinidad y Tobago violó los artículos siguientes de la Convención Americana en perjuicio de la Solicitante: artículos 4, 5, 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención" o "la Convención Americana"). El 23 de enero de 1998 los peticionarios presentaron un Escrito Adicional en nombre de la Sra. Indravani (Pamela) Ramjattan, en que se aducían violaciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará". Específicamente, en cuanto a la primera petición, se aduce que la Solicitante es una mujer que registra una deprimente historia de abuso físico y mental a manos de su esposo conforme a una unión de hecho, el difunto Alexander Jordan. Jordan, según la petición, entró en la vida de la Solicitante cuando ella tenía 14 años de edad, y él 33. Cuando la Solicitante tenía 17 años de edad fue obligada a vivir con Jordan, que había comprado el terreno de al lado del de los padres de la Sra. Ramjattan. Al 12 de febrero de 1991, fecha del supuesto crimen, tenían seis hijos. Se afirma que Jordan mantenía a la Solicitante en "un reino de terror", y que el amante de esta última, Denny Baptiste, del que estaba embarazada desde hacía 5 o 6 meses, fue quien infligió los golpes mortales a la víctima, en tanto que la Solicitante, según la petición, "ni siquiera se encontraba en el mismo cuarto cuando se asestó el golpe mortal". El Estado tardó cuatro años y tres meses en llevar el caso a juicio, y a la fecha en que se presentó la petición a la Comisión la Solicitante había pasado en el pabellón de la muerte dos años y seis meses. Con la excepción de la hija mayor, que prestó declaración en el juicio de su madre en mayo de 1995, no ha visto a sus hijos (que tenían entre 2 y 11 años de edad cuando fue arrestada) en todo el tiempo que ha pasado en prisión. Además los peticionarios sostienen que hubo graves violaciones

del derecho de asistencia legal en un caso en que puede imponerse la pena capital. Según la petición, su primer encuentro con su abogado defensor tuvo lugar en la Audiencia Preliminar; no fue notificada por anticipado de los cargos ni tuvo oportunidad de preparar su defensa; en el juicio fue asistida por un abogado distinto, que la visitó dos veces antes del juicio, y en cada ocasión durante apenas 20 minutos; durante el juicio propiamente dicho sólo pudo ver a su abogado durante un período de 3 a 5 minutos algunos días del juicio, y no todos los días; su abogado no dio importancia al abuso físico y mental que ella había sufrido ni al impacto del mismo sobre su conducta en relación con el supuesto delito; no fueron citados testigos en su defensa.

6. El Estado de Trinidad y Tobago respondió a la petición a través de la Nota POL:6/16/2 Vol. 7, del 16 de abril de 1998. En ella informó a la Comisión que las "instrucciones referentes a las solicitudes de personas condenadas a muerte impartidas por el Gobierno de Trinidad y Tobago el 13 de octubre de 1997 son a su juicio aplicables a la comunicación de Indravani Ramjattan, Caso Nº 11.837. Además el Estado señaló:

> ... para que cualquier recomendación de la Comisión sea considerada por el Ministro de Seguridad Nacional al asesorar a Su Excelencia el Presidente con respecto al ejercicio de la prerrogativa del perdón, el Gobierno de Trinidad y Tobago solicita respetuosamente a la Comisión que presente sus conclusiones referentes a esta comunicación dentro de un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de remisión de esta contestación por el Estado parte.

En otras palabras, el Estado solicitó que la Comisión se pronunciara sobre el fundamento de este caso dentro de un período de seis meses contado a partir del 16 de junio de 1998, o sea a más tardar el 16 de octubre de 1998. Según el Estado, la decisión de la Comisión sería considerada por el Ministro de Seguridad Nacional al asesorar al Presidente en cuanto a la procedencia de que este último ejerciera la prerrogativa del perdón. A diferencia de otros sistemas jurídicos, en que la prerrogativa del perdón se considera integrante del procedimiento interno, en Trinidad y Tobago este último está integrado además por la instancia internacional.

7. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud del Gobierno, celebró una reunión el 20 de febrero de 1998, durante su nonagésimo octavo período de sesiones, con el Sr. Ralph Maraj, Ministro de Relaciones Exteriores de la

República de Trinidad y Tobago y el Sr. Ramesh L. Maharaj, Fiscal General de ese Estado. En su declaración, el Fiscal General sostuvo que la "Comisión no está facultada para impugnar la ejecución de una sentencia de muerte impuesta por un tribunal competente en Trinidad y Tobago". Los siguientes son los argumentos del Estado:

> Conforme a la Convención, la Comisión está facultada para formular recomendaciones al Estado parte, pero en la medida en que esas recomendaciones se refieren a una sentencia impuesta por las cortes de dicho Estado, representaría un acto ultra vires tratar de modificar a través de esas recomendaciones el derecho interno del Estado en lo referente al dictado de sentencias. En consecuencia, la Comisión carece de potestades para impugnar la ejecución de una sentencia de muerte impuesta por un tribunal competente en Trinidad y Tobago.
>
> La Constitución de Trinidad y Tobago establece la obligación de todos los poderes del Estado, incluido el Poder Judicial, de hacer cumplir las leyes de Trinidad y Tobago. El Estado de Trinidad y Tobago está obligado a evitar todo acto que vaya en detrimento de su Constitución y sus leyes, que las subvierta o que frustre su aplicación. Fue por ese motivo que el Gobierno de Trinidad y Tobago, en virtud de la reserva que formuló al aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que la Corte sólo puede tener jurisdicción en la medida en que ello sea compatible con la Constitución de Trinidad y Tobago.
>
> Por lo tanto, la Comisión carece de jurisdicción para impedir, por acción o por omisión, del modo que fuere, la aplicación de una sentencia autorizada por la Constitución y las leyes de Trinidad y Tobago y dictada por un tribunal competente. Por lo tanto el Gobierno de Trinidad y Tobago está facultado, mientras está pendiente de resolución una denuncia planteada ante la Comisión, para ejecutar la sentencia de muerte una vez que ha expirado el plazo estipulado conforme a la Constitución y las leyes de Trinidad y Tobago. La Comisión puede recomendar el otorgamiento de una indemnización a una víctima. Puede recomendar al Estado parte que adopte medidas correctivas en los asuntos que hayan dado lugar a una infracción sustancial, para que otros no sufran la misma violación de derechos en el futuro. No obstante, se sostiene que la Comisión carece de facultades para alterar, directamente o a través de recomendaciones, una sentencia legalmente impuesta por un tribunal de un Estado parte. (Énfasis agregado).

III. Consideraciones Generales

A. Competencia de la Comisión

8. Trinidad y Tobago es un Estado parte de la Convención Americana, cuyo tratado ratificó el 28 de mayo de 1991. Trinidad y Tobago ratificó la "Convención de Belém do Pará" el 4 de junio de 1996. En la denuncia se aducen violaciones de derechos humanos previstos en la Convención Americana, que la Comisión tiene competencia para considerar.

B. Admisibilidad Procesal de la Denuncia

1. Agotamiento de los Recursos Internos

9. En su contestación, fechada el 16 de abril de 1998, el Gobierno de Trinidad y Tobago manifestó:

> Por economía procesal (...), pese al hecho de que el Solicitante se abstuvo de solicitar ante todo la reparación de los perjuicios sufridos a través de una Moción Constitucional planteada ante los tribunales nacionales de Trinidad y Tobago, salvo en la medida de lo establecido expresamente en este expediente, el Estado parte no impugna la admisibilidad de esta comunicación invocando la norma del agotamiento de los recursos internos (...).

10. Los peticionarios, en las observaciones a la contestación del Estado parte, fechadas el 22 de julio de 1998, señalaron que "el Estado parte no ha cuestionado la admisibilidad de esta comunicación basándose en la regla del agotamiento de los recursos internos". No obstante, el Estado parte ha sostenido que la Solicitante debió haber buscado reparación interponiendo una Moción Constitucional ante los tribunales nacionales de Trinidad y Tobago. Se sostiene que en Trinidad y Tobago un recluso del Pabellón de la Muerte no cuenta con asistencia letrada para interponer una moción constitucional. En consecuencia, en la práctica no está disponible el recurso de una moción constitucional a los efectos del artículo 46(1)(a) de la Convención o el artículo 27(2)(b) del Reglamento. Conforme a lo previsto por el artículo 46(2)(b) de la Convención y el artículo 27(2)(b) del Reglamento, el requisito del previo agotamiento de los recursos internos no es aplicable cuando:

> No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.

> Se sostiene que al Solicitante en la práctica se le ha denegado acceso a una moción constitucional, o se le ha impedido agotar el remedio, en virtud de que en los hechos no está disponible una moción constitucional.

11. La jurisprudencia de la Comisión Interamericana y la de la Corte respaldan la opinión de que el recurso debe ser efectivo y apto para suscitar el resultado que esté destinado a lograr, y que no basta la mera disponibilidad del recurso. (Velásquez Rodríguez, Objeciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 88). Tratándose de una presa indigente, que ha agotado todos los recursos judiciales, incluido el interpuesto ante el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres, para que quepa exigir que presente una moción constitucional es preciso que recaiga sobre el Estado la carga de la prueba de demostrar que ese recurso es efectivo y puede suscitar un resultado conforme al cual valga la pena que el preso lo interponga. A juicio de la Comisión, el Estado no ha asumido la carga de la prueba en el caso de autos, por lo cual la Comisión considera admisible este caso.

2. Presentación en Plazo

12. La petición fue presentada dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la sentencia definitiva recaída en la apelación del procesamiento y la sentencia, conforme al artículo 46(1)(b) de la Convención. La apelación interpuesta por la Sra. Ramjattan contra su procesamiento y condena fue desestimada por la Corte de Apelaciones de Trinidad y Tobago el 10 de marzo de 1997. La petición fue presentada a la Comisión el 17 de noviembre de 1997.

3. Inexistencia de Duplicación de Otros Procedimientos Internacionales

13. La petición cumple los requisitos del artículo 46(1)(c), porque no está pendiente de resolución en otro procedimiento internacional, ni constituye la duplicación de una petición ya examinada y resuelta por la Comisión o por otro organismo gubernamental internacional del que sea miembro el Estado de que se trata.

IV. Conclusión

14. La Comisión concluye que la petición es admisible, por haberse satisfecho los requisitos del artículo 46 de la Convención Americana.

15. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso.
2. Ponerse a disposición de las partes a los efectos de procurar una solución amistosa al asunto, basada en el respeto de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana.
3. Hacer público el presente informe y publicarlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 3 días del mes de noviembre del año de 1998.

(Firmado): Carlos Ayala Corao, Presidente; Robert K. Goldman, Primer Vicepresidente; Jean Joseph Exumé, Segundo Vicepresidente, Comisionados Alvaro Tirado Mejía, Claudio Grossman, Hélio Bicudo y Henry Forde.

Informe Nº 71/99.*
Caso 11.656
Marta Lucía Álvarez Giraldo
Colombia

4 de mayo de 1999

I. Resumen

1. El 18 de mayo de 1996, Marta Lucía Álvarez Giraldo (en adelante "la víctima" o "la peticionaria") presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") una petición en contra de la República de Colombia (en adelante "el Estado" o "el Estado colombiano") por la violación de los derechos consagrados en los artículos 5(1) y (2), 11(1) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención" o la "Convención Americana").

2. La peticionaria alega que su integridad personal, honra e igualdad, se encuentran afectados por la negativa de las autoridades penitenciarias de autorizar el ejercicio de su derecho a la visita íntima debido a su orientación sexual. El Estado alega que permitir visitas íntimas a homosexuales afectaría el régimen de disciplina interna de los establecimientos carcelarios dado que, en su opinión, la cultura latinoamericana es poco tolerante de las prácticas homosexuales en general.
3. Tras analizar las posiciones de las partes, los recursos internos de que dispuso la peticionaria y el resto de los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención, se procede a declarar admisible el presente caso.

II. Trámite ante la Comisión

4. El 1º de agosto de 1996 la Comisión abrió el caso 11.656 y transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado, con un plazo de 90 días para presentar su respuesta. El Estado presentó su respuesta el 21 de noviembre de 1996, la cual fue debidamente trasladada a la peticionaria. El 15 de octubre de 1996 la peticionaria presentó información adicional. El 6 de febrero de 1997 el Estado remitió información

* El Comisionado Álvaro Tirado Mejía, de nacionalidad colombiana, no participó de la discusión y decisión de este Informe según lo exige el artículo 19(2)(a) de la Convención Americana.

adicional y el 5 de marzo de 1997 la peticionaria envió una nueva comunicación, cuyas partes pertinentes fueron debidamente remitidas.

5. El 23 de septiembre de 1997, la Comisión se puso a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa del caso. La peticionaria presentó su respuesta el 21 de octubre de 1997. El 18 de noviembre de 1997 y el 2 de abril de 1998, el Estado solicitó sucesivas prórrogas con el objeto de examinar las propuestas de la peticionaria. Finalmente, el 12 de agosto de 1998, el Estado descartó esta posibilidad. El 5 de noviembre de 1998, la peticionaria, por intermedio de su representante legal, presentó un escrito de observaciones que fue oportunamente trasmitido al Estado.

III. Posiciones de las Partes

A. La Posición de la Peticionaria

6. Al momento de los hechos bajo examen, la peticionaria se encontraba cumpliendo sentencia de primera instancia privativa de su libertad desde el 14 de marzo de 1994 en el Centro de Reclusión Dosquebradas "La Badea" en Pereira. Puesto que la legislación vigente contempla el derecho de los internos a las visitas íntimas, Marta Lucía Álvarez Giraldo solicitó a la Defensoría del Pueblo Regional Pereira que intercediera ante las autoridades competentes para que le permitieran recibir a su compañera de vida. El 26 de julio de 1994 la Fiscalía 33 de Santuario, que era el despacho judicial que adelantaba en ese momento la investigación penal, emitió la autorización correspondiente. Esta decisión fue comunicada a la Dirección de la Reclusión de Mujeres de Dosquebradas el 27 de julio de 1994 y reiterada mediante oficio Nº 635 del 19 de agosto de 1994.

7. La peticionaria señala que luego de haberse reiterado el oficio que la autorizaba a recibir visitas íntimas, el Director del establecimiento donde se encontraba solicitó la reconsideración de la decisión de la Fiscalía 33 de Santuario a la Directora Seccional de la Fiscalía. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo –Regional Pereira– trasladó al Director del Centro de Reclusión de Mujeres "La Badea" la autorización judicial de la visita íntima. Al día siguiente, el Director del reclusorio solicitó a la Juez Promiscua del Circuito de Santuario autorización para trasladar a la peticionaria a otro centro carcelario. El 20 de octubre de 1994, en vista de que la petición de visita íntima no había sido resuelta aún por el Director de Reclusión de Mujeres, la Defensoría del Pueblo Regional Pereira le solicitó información sobre

el trámite. Como resultado se respondió que la petición había sido remitida a la Dirección Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC).

8. En respuesta, la Defensoría del Pueblo Regional Pereira interpuso una acción judicial de tutela en favor de la peticionaria. El Juzgado Penal Municipal de Dosquebradas hizo lugar a la acción en lo pertinente al derecho de la reclusa a que se tomara una decisión relativa a su petición. Consecuentemente, se ordenó a la Directora de Reclusión de Mujeres de Pereira que se pronunciara sobre la solicitud de la peticionaria. En fecha 7 de febrero de 1995, la Directora del Centro de reclusión se pronunció sobre la petición, negando la visita íntima, con base en la orientación sexual de la reclusa.

9. La Defensoría del Pueblo Regional Pereira apeló de la decisión dictada por el juzgado de primera instancia, la cual fue confirmada el 13 de junio de 1995 por el Juzgado Penal del Circuito de Santa Rosa de Cabal. Finalmente, el 22 de mayo de 1995, la Corte Constitucional se abstuvo de revisar el fallo de tutela.

10. En cuanto a las alegaciones de derecho, la peticionaria alega que la legislación colombiana no pone reparos a la visita íntima de reclusos con base en su orientación sexual. Afirma que no existen elementos que permitan tal diferenciación entre el derecho a la visita íntima de un recluso heterosexual y el de un homosexual. Considera, por lo tanto, que las autoridades penitenciarias han incurrido en un trato discriminatorio no autorizado por el derecho interno y a todas luces violatorio de los artículos 5, 11 y 24 de la Convención Americana.

B. La Posición del Estado

11. El Estado no ha cuestionado la admisibilidad del caso. En lo que se refiere a la cuestión de fondo, el Estado justificó su negativa a permitir la visita íntima por razones de seguridad, disciplina y moralidad en las instituciones penitenciarias.

12. Seguidamente, sin embargo, reconoció la legitimidad del reclamo presentado, basado en un informe del Ministerio de Justicia y Derecho donde se admite que la peticionaria está siendo tratada en forma inhumana y discriminatoria. Sin embargo, reiteró sus alegatos iniciales en cuanto a que la prohibición atiende a razones arraigadas en la cultura latinoamericana la cual, sostiene, sería poco tolerante respecto de las prácticas homosexuales.

13. El Estado también se ha referido a consideraciones de política penitenciaria y de índole personal. Señaló que, de aceptarse la solicitud de la peticionaria, "se estaría aplicando una excepción a la norma general que prohíbe tales prácticas (homosexuales) con lo cual se afectaría el régimen de disciplina interno de los centros carcelarios". Se refirió también al supuesto "mal comportamiento" de la interna quien habría participado de incidentes relativos al funcionamiento del Comité de Derechos Humanos del Centro Penitenciario.

IV. Análisis

A. Competencia

14. La Comisión tiene competencia para examinar la petición en cuestión. La peticionaria tiene legitimación para comparecer y ha presentado agravios sobre el cumplimiento de normas establecidas en la Convención por un Estado parte. Los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado colombiano.[1] La Comisión pasa ahora a determinar la admisibilidad del presente caso, a la luz de los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención.

B. Requisitos de Admisibilidad

A. Agotamiento de los Recursos Internos

15. La Comisión considera que los recursos internos quedaron en efecto agotados con la decisión de la Corte Constitucional de Colombia que rechazó la revisión de la acción de tutela intentada. Por lo tanto, la Comisión entiende que se ha cumplido con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 46(1)(a).

B. Plazo de Presentación

16. La petición fue presentada el 18 de mayo de 1996. El artículo 46(1)(b) de la Convención Americana establece que ésta debe ser presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva.[2]

---

1 Colombia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 31 de julio de 1973.

2 El énfasis nos pertenece.

17. La decisión definitiva en este caso –la decisión de la Corte Constitucional que rechazó la revisión de la acción de tutela– lleva fecha 22 de mayo de 1995.

18. La peticionaria sostiene que no corresponde considerar el 22 de mayo de 1995 como referencia para contar el plazo de seis meses establecido en el artículo 46(1)(b) dado que la decisión de la Corte Constitucional nunca le fue notificada, hecho que no ha sido controvertido por el Estado. En efecto, según ha confirmado la Comisión en decisiones anteriores,[3] el plazo de seis meses establecido en el artículo 46(1)(b) debe ser contado a partir de la notificación de la sentencia definitiva y dado que no habría existido notificación formal en este caso, el requisito debe darse por satisfecho.

19. La Comisión observa además que –a pesar de haber contado con sobradas oportunidades procesales para hacerlo– el Estado en ningún momento ha objetado el cumplimiento con este requisito, lo cual equivale a una renuncia tácita del derecho a cuestionar la admisibilidad del caso sobre esta base. Consecuentemente, corresponde concluir que en el presente caso no resulta exigible el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 46(1)(b).

C. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada

20. La Comisión entiende que la materia de la petición no se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y no reproduce una petición ya examinada por este u otro órgano internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(1)(d) se encuentran satisfechos.

D. Caracterización de los Hechos Alegados

21. La Comisión considera que el reclamo de la peticionaria se refiere a hechos que podrían constituir –*inter alia*– violaciones al artículo 11(2) de la Convención Americana en cuanto hubiera injerencias abusivas o arbitrarias a su vida privada. En la fase sobre el fondo, la CIDH determinará en definitiva el ámbito del concepto de la vida privada y la protección que debe acordársele en el caso de las personas privadas de su libertad.

3 Informe 11/96, Caso 11.230, Chile, Informe Anual de la CIDH 1996, párrafos 34 y 35.

22. Por lo tanto, por cuanto la falta de fundamento o la improcedencia de la petición no resulta evidente, la Comisión considera satisfechos los requisitos del artículo 47(b) y 47(c) de la Convención.

V. Conclusiones

23. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer el presente caso y que éste es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención.

Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso.
2. Enviar este Informe al Estado colombiano y a la peticionaria.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión, incluyendo el alcance y contenido del artículo 11(2) de la Convención Americana.
4. Reiterar su voluntad de ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos protegidos en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad, y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 4 días del mes de mayo de 1999.

(Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Miembros: Carlos Ayala Corao y Jean Joseph Exumé.

Informe Nº 102/99
Caso 11.307
María Merciadri De Morini
Argentina

27 de septiembre de 1999

I. Resumen

1. El 15 de junio de 1994 la señora María Merciadri de Morini (en adelante "la peticionaria") presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", la "Comisión Interamericana" o "CIDH") en la cual alega la violación de los derechos al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o la "Convención Americana") por parte de la República Argentina (en adelante el "Estado", el "Estado argentino", o "Argentina") en su propio prejuicio.

2. La peticionaria alegó que en la lista electoral de seis candidatos del partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, se colocó a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto. Con ello se violó la ley 24.012 y su decreto reglamentario No. 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos. La peticionaria interpuso los recursos internos disponibles ante las autoridades judiciales, las cuales además de rechazar su petición, rechazaron su legitimación para actuar. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la apelación presentada después que se habían efectuado las elecciones y el mencionado partido político había ganado cuatro puestos de los seis para los que se había presentado. Como fundamento de su rechazo señaló que "en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura". El Estado señaló que en el presente caso se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna y solicitó a la Comisión que declarara la inadmisibilidad de la petición porque los hechos alegados no configuran violación de ninguno de los derechos establecidos en la Convención.

3. Al examinar la admisibilidad de la petición, la Comisión concluyó que tiene competencia para conocer este caso y que es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

I. Trámite ante la Comisión

4. La peticionaria presentó su petición ante la Comisión el 15 de junio de 1994, la cual fue remitida al Estado el 16 de junio de 1994. La Comisión recibió respuesta del Estado el 9 de enero de 1995, la cual fue transmitida a la peticionaria el 18 de enero de 1995. La peticionaria envió sus observaciones el 27 de febrero de 1995, las cuales fueron remitidas al Estado el 1 de marzo de 1995. El Estado solicitó prórroga y respondió el 4 de mayo de 1995. La peticionaria presentó sus observaciones el 5 de junio de 1995. El Estado contestó el 10 de agosto de 1995. El 11 de octubre de 1995 la peticionaria remitió una nueva comunicación reiterando posturas anteriores. La peticionaria, envió el 17 de noviembre de 1997 una carta en la que reitera la denuncia y solicita el pronto despacho de la Comisión, acompañando otros fallos en otras causas que sustentarían su decisión. La Comisión acumuló esta información adicional en el presente caso por la analogía de los alegatos planteados. Con fecha 3 de diciembre de 1997 se remitió dicha comunicación al Estado. El 18 de febrero de 1998 se recibió la respuesta del Estado, la cual fue remitida a la peticionaria el 24 de febrero de 1998. El 31 de marzo de 1998 se recibieron las observaciones de la peticionaria, las cuales fueron remitidas al Estado el 26 de mayo de 1998.

II. Posiciones de las Partes

A. La Peticionaria

5. La peticionaria alegó que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había conformado de común acuerdo entre sus dirigentes la lista de seis candidatos a diputados nacionales, para la elección del 3 de octubre de 1993, colocando en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales. Con esto se configuró la violación de la ley 24.012, llamada Ley de Cupo, la cual garantiza que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de los cargos electivos de las listas de los partidos políticos debe ser cubierto por mujeres, "en proporciones con posibilidades de resultar electas". Por otra parte, el artículo 2 del decreto No. 379/93, que reglamenta la ley, detalla que "el treinta por ciento de los cargos a integrarse por

mujeres, según lo prescrito por la ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones inferiores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como anexo "A" integra el presente decreto", y el mencionado anexo dice: "cargos a renovar, cinco; cantidad mínima: dos".

6. Con estas normas, se está creando la obligación para los partidos políticos de confeccionar sus listas de candidatos de acuerdo con esa ley y su incumplimiento acarrea su no oficialización.[4] Así mismo, también se crea el derecho correlativo de los ciudadanos, investidos del derecho constitucional de sufragio,[5] de votar por las listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece.

7. La peticionaria adujo que si la lista del partido Unión Cívica Radical no se ajusta a lo que dispone la ley, está restringiendo y vulnerando el derecho del sufragante que nace de ella con el objeto de asegurar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos. El perjuicio consiste en privar al ciudadano de votar por una lista del partido de su preferencia conformada con arreglo a las disposiciones legales, y obligarle a votar por una lista que no se ciñe a dichas normas, violando así el pleno ejercicio de sus derechos políticos. La peticionaria considera que por ello no puede negársele al ciudadano elector la legitimación para requerir que dicho derecho sea respetado.

8. La peticionaria alegó que en su carácter de ciudadana afiliada a dicha agrupación política impugnó la lista ante la Junta Electoral, la cual fue rechazada el 20 de mayo de 1993 considerando "que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los Núcleos del Partido, que acordaron una lista única". Tras apelar dicha decisión, el 22 de junio de 1993 la justicia federal rechazó su solicitud y aceptó la excepción de falta de legitimación para actuar en el presente caso, la cual había sido opuesta por la contraparte. La peticionaria apeló esta última decisión y la Cámara Federal Electoral rechazó la apelación el 13 de agosto de 1993. El 26 de agosto de 1993 presentó el recurso extraordinario, el cual fue rechazado el 7 de octubre de 1993, con fundamento en que la elección había tenido lugar el 3 de octubre de 1993 y la cuestión se había vuelto abstracta. El 18 de octubre de 1993 la peticionaria interpuso recurso

4 La peticionaria invoca el artículo 60, segundo párrafo "*in fine*" de la ley 24.012.

5 La peticionaria invoca el artículo 37 de la Constitución de la Nación el cual garantiza "el pleno ejercicio de los derechos políticos".

de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue desestimado el 2 de diciembre de 1993 con el argumento de que "en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura."

9. La peticionaria consideró que las autoridades judiciales argentinas debieron decidir conforme a derecho y que la cuestión "no era abstracta". Al respecto, señala que debe reconocerse el "derecho en expectativa", bien "concreto", para ser diputado nacional en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos. Si se produce la vacante, ascendería un varón –el que está en el quinto lugar– y no una mujer como le correspondería. Por ello, considera que en el presente caso debió haberse colocado a una mujer en el quinto puesto y a un hombre en el sexto lugar. Así mismo, consideró que aún en el caso de cuatro cargos a renovar, deben elegirse dos mujeres, porque una sola mujer representa el 25%, inferior al cupo legal. En consecuencia, no pueden colocarlas en cualquier lugar de la lista, sin tomar en consideración el número de puestos que se renovarán.

10. La peticionaria también alegó que la Cámara Federal Electoral rechazó su legitimación para actuar al exigirle un interés propio que no aclara –puede ser económico, social, político, etc.– sin advertir la trascendencia de la cuestión que interesa a todos por igual. Con ello, se violaron sus derechos y adujo que toda persona tiene derecho a presentar una impugnación sin que sea necesario que se trate de una persona perjudicada con motivo del lugar que ocupe en las listas electorales.

11. Así mismo, considera incomprensible la clásica exigencia del derecho subjetivo violado o del interés concreto desconocido, sobre todo a partir de la decisión del más alto tribunal de Argentina en el caso Ekmekdjian c/Sofovich.[6] También la peticionaria consideró que hay que tener en cuenta que el artículo 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos No. 23.298 reconoce específicamente la personalidad de los afiliados de los partidos políticos reconocidos "cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias".

6 Esta decisión dictaminó, entre otros particulares, sobre el rango que tienen los tratados internacionales de derechos humanos en la Argentina.

12. La peticionaria alegó que el Estado había violado los artículos 8 y 25 de la Convención Americana porque el tribunal de primera instancia había considerado que no tenía legitimación para actuar. Así mismo, consideró que al rechazar su demanda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había violado el principio de igualdad protegido en el artículo 24, lo que implica a su vez un cercenamiento de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana.

13. En presentaciones posteriores, la peticionaria anexó otro caso análogo y posterior al presentado en su petición original. Concretamente, a título ilustrativo, incluyó otra causa similar en la cual la Cámara Nacional Electoral decidió el 30 de mayo de 1995 acoger sus pretensiones ordenando ascender a la mujer al quinto lugar y desplazando al varón al sexto.[7] La peticionaria alegó que esta decisión quedó firme a su favor cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó los recursos de apelación intentados por la contraparte.

14. Por otra parte, la peticionaria también presentó ante la Comisión la causa iniciada por María Florentina Gómez Miranda,[8] que "tiene como objeto demostrar que siguen vigentes los motivos para peticionar *sic*".[9] Así mismo, invoca otro caso en donde la Cámara Electoral oficializó la lista con el veinticinco por ciento de mujeres con posibilidad de resultar electas del mismo partido político de la Provincia de Córdoba para las elecciones del 26 de octubre de 1997. En este último caso, la peticionaria afirmó que no había agotado los recursos internos.

B. El Estado

15. El Estado alegó que en este caso se habían agotado los recursos internos pero que la petición era inadmisible por no caracterizar hechos violatorios de la Convención. En cuanto al fondo, el Estado señaló, en primer lugar, que las listas de candidatos que se presentan a los actos eleccionarios, además de ser convalidados por la autoridad judicial electoral antes de los comicios, son convalidadas en su conformación por el voto popular. Por ello, no podía ofrecer alternativa alguna sin conculcar de alguna manera la expresión de la voluntad popular en las urnas.

7 Expediente No. 1836/95.
8 Expediente No. 2779/96.
9 Comunicación recibida el 2 de abril de 1998.

16. A los fines de demostrar que sí se respetaban los derechos de la mujer en las listas electorales, el Estado anexó otras decisiones sobre causas iniciadas por la peticionaria, donde la Cámara decidía que el partido político Unión Cívica Radical debía modificar las listas con el objeto de incluir dos mujeres entre los cinco primeros lugares, antes de presentarlas a la justicia nacional electoral. Concretamente, anexó la sentencia de la Cámara Nacional Electoral de fecha 30 de marzo de 1995 revocando la sentencia de fecha 21 de diciembre de 1994 del Juez Federal con competencia electoral de la ciudad de Córdoba en el caso "Merciadri de Morini, María Teresa s/representación". La decisión del tribunal en ese caso consideró que "el cupo del 30% debe ser en proporciones con posibilidades de resultar electas, lo que debe entenderse con posibilidades reales o efectivas". Así mismo, se reconoció la legitimación a la peticionaria e hizo saber a la Justicia Nacional Electoral que a los efectos del artículo 60, primer párrafo, del Código Electoral Nacional que deberán figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares.

17. En segundo lugar, el Estado alegó que no corresponde a la Comisión examinar la integración de las listas de candidatos electorales. Así mismo, señala que dicha integración no puede entenderse como violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la Comisión no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.

18. En presentaciones posteriores, el Estado anexó casos donde se evidenciaba el respeto de los derechos de las mujeres ante la justicia electoral. Así mismo, el Estado señaló que en el transcurso del trámite ante la Comisión la peticionaria había introducido cuestiones ajenas a su petición original, tales como la causa de María Florentina Gómez Miranda; el incidente similar en las elecciones de1997, en el cual consideró que no se habían agotado los recursos internos; y en la tercera causa presentada, señaló que las autoridades judiciales habían decidido de manera favorable a la peticionaria, quedando satisfecha su pretensión ante las instancias internas.

19. El Estado alegó que desde el 24 de agosto de 1994 rigen las reformas introducidas a la Constitución Nacional que, en el nuevo artículo 37 in fine, dispone la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, la cual se garantizará por acciones positivas en la regulación de partidos políticos y en el régimen electoral.

III. Análisis sobre Admisibilidad

A. Competencia *ratione temporis*, *ratione materiae*, *ratione personae* de la Comisión

20. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* (en razón del tiempo) para conocer el presente caso, por cuanto, en primer lugar, el peticionario sostiene que el Estado argentino es responsable internacionalmente con motivo de la decisión dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2 de diciembre de 1993, la cual tuvo lugar una vez que el Estado había consignado el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 5 de septiembre de 1984 ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

21. En segundo lugar, con relación a la competencia *ratione materiae* (en razón de la materia) la petición inicial denuncia presuntas violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana.

22. En cuanto a la competencia pasiva *ratione personae* (en razón de la persona), el peticionario atribuye violaciones a un Estado parte, en este caso Argentina. Con relación a la competencia activa *ratione personae* (en razón de la persona), el peticionario alega que dichas violaciones se cometieron en su propio perjuicio y se presentó como víctima directa de dichas violaciones.

B. Otros Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

23. La regla de la previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, establecida en el artículo 46(1)(a) de la Convención, dispone que toda petición formulada ante la Comisión debe haber sido conocida previamente, en sustancia, ante las instancias internas. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro de su propio marco jurídico antes de verse enfrentado a un proceso internacional.

24. En el presente caso, la Comisión nota que la peticionaria interpuso los recursos internos con la presentación de la demanda con motivo de la omisión de un puesto para las mujeres en la lista del partido político Unión Cívica Radical presentando los candidatos para las elecciones del 3 de octubre de 1993. Una vez que la peticionaria

presentó los recursos de apelación ordinarios y extraordinarios ante las autoridades judiciales nacionales, la demanda fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Estado consideró que en el presente caso se habían interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna de acuerdo a lo establecido en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana. Por las razones antes mencionadas, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

B. Plazo para Presentar una Petición antela Comisión

25. El artículo 46(1)(b) de la Convención establece como requisito para la admisibilidad de una petición que haya sido presentada dentro del plazo de los seis meses a partir del momento en que el peticionario haya sido notificado de la decisión definitiva. La Comisión observa que la sentencia definitiva fue dictada el 2 de diciembre de 1993 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La petición fue presentada ante la Comisión el 15 de junio de 1994, dentro del plazo de los seis meses. La Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

C. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada

26. Con relación al requisito de que la petición no se halle pendiente de decisión por otro organismo internacional, establecido en el articulo 46(1) (c) de la Convención, la Comisión no ha recibido información que indique que esta circunstancia esté presente. Por lo tanto, la Comisión considera que se ha cumplido con él. Por otra parte, la Comisión también concluyó que se ha cumplido con el requisito establecido en el artículo 47 (d), por cuanto esta petición no es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión ni ha sido decidida por otro organismo internacional.

D. Caracterización de Violaciones

27. El artículo 47(b) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación cuando "no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención". La peticionaria ha alegado que con motivo de las decisiones de las autoridades judiciales argentinas, el Estado ha violado el derecho al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25) de la Convención. La Comisión considera que los hechos expuestos por la peticionaria, de ser ciertos, podrían configurar violaciones de los derechos

consagrados en la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

IV. Conclusiones

28. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

29. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a las presuntas violaciones a los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana;
2. Notificar esta decisión a las partes;
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión;
4. Ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad, y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington. D.C. a los 21 días, del mes de septiembre de 1999. (Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; y los Comisionados Carlos Ayala Corao, Alvaro Tirado Mejía y Jean Joseph Exumé.

Informe Nº 129/99
Caso 11.565
Ana, Beatriz y Celia González Pérez[1]
México

19 de noviembre de 1999

I. Resumen

1. El 16 de enero de 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la CIDH") recibió una denuncia presentada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, en adelante "los peticionarios") en la cual se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "el Estado", "el Estado mexicano", o "México") por la detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales, así como la posterior falta de investigación y reparación de tales hechos. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"): derecho a la integridad personal (artículo 5); libertad personal (artículo 7); garantías judiciales (artículo 8); protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); derechos del niño (artículo 19); y protección judicial (artículo 25).

2. Conforme a la denuncia, el 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo ilegalmente en el estado de Chiapas, México, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia

1 Nombres ficticios. La verdadera identidad de las presuntas víctimas y de sus familiares se mantiene en reserva por solicitud expresa de los peticionarios, y de conformidad con la práctica de la Comisión ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la dignidad y el honor de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe Nº 38/96, Caso 10.506 – X e Y, Argentina, págs. 52 a 78). Además, una de las supuestas víctimas era menor de edad en el momento en que habrían ocurrido las violaciones. En su nota del 2 de mayo de 1999, los peticionarios manifestaron cuanto sigue: A partir de las denuncias, las víctimas sufrieron represalias de la comunidad donde vivían, que hicieron que tuvieran que mudarse de su pueblo de origen y que dos de ellas se cambiaran los nombres. Por tales motivos, los peticionarios hemos obviado los nombres de las ofendidas y solicitamos respetuosamente a la H. Comisión que en el futuro mantenga el nombre de las víctimas en confidencialidad.
La verdadera identidad de las víctimas está en conocimiento del Estado mexicano. Dicha información consta en la denuncia que originó el trámite del Caso 11.565, cuyas partes pertinentes se transmitieron al Estado el 18 de enero de 1996, así como en la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

González Pérez y su madre Delia Pérez de González para interrogarlas, y las mantuvo privadas de su libertad durante dos horas. Los peticionarios alegan que durante dicho lapso las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares; que el 30 de junio de 1994 se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal con base en un examen médico ginecológico; que la misma fue corroborada ante dicha institución por la declaración de Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores; que el expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar en septiembre de 1994; y que ésta decidió finalmente archivar el expediente ante la falta de comparecencia de las mismas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas. Los peticionarios sostienen que el Estado faltó a su obligación de investigar los hechos denunciados, castigar a los responsables y reparar las violaciones.

3. Por su parte, el Estado mexicano alega que las autoridades competentes llevaron adelante una investigación seria, aunque no se agotaron los recursos internos; que los representantes de las hermanas González Pérez no demostraron suficiente interés en el caso; y que se podía reiniciar la investigación militar archivada, pero que no era posible sin la colaboración de las presuntas víctimas. El Estado solicita que la CIDH declare la inadmisibilidad del caso por falta de agotamiento de los recursos internos y por no configurarse violaciones de los derechos humanos.

4. La CIDH concluye en este informe que el caso reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión decide declarar que el caso es admisible, notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de los méritos relativos a las supuestas violaciones a los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana. Al mismo tiempo, se pone a disposición de las partes para iniciar el trámite de solución amistosa y decide publicar el presente informe.

II. Trámite ante la Comisión

5. La Comisión asignó el número 11.565 al caso y solicitó información al Estado mexicano sobre las partes pertinentes de la denuncia el 18 de enero de 1996. Luego de recibir las observaciones de los peticionarios el 13 de mayo de 1996, la CIDH las transmitió al Estado mexicano el 10 de septiembre de 1996. El Estado remitió sus observaciones a la Comisión el 24 de octubre de 1996, que las trasladó a los peticionarios.

6. La CIDH solicitó información actualizada sobre el caso a los peticionarios el 13 de noviembre de 1998 y, ante la falta de respuesta, reiteró tal solicitud el 19 de marzo de 1999. Los peticionarios presentaron información sobre el caso el 27 de mayo de 1999, y el Estado mexicano hizo lo propio el 14 de julio de 1999. Finalmente, los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 7 de septiembre de 1999.

7. El 4 de octubre de 1999 se celebró una reunión de trabajo sobre el presente caso en la sede de la Comisión, con presencia de los peticionarios y representantes del Estado, en la cual se recibió información actualizada sobre las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad y el fondo de la denuncia.

III. Posiciones de las Partes

A. Los Peticionarios

8. La denuncia recibida en la CIDH alega que el 4 de junio de 1994, aproximadamente a las 2:30 p.m., integrantes del Ejército Federal Mexicano detuvieron arbitrariamente a la señora Delia Pérez de González y a sus hijas Ana, Beatriz y Celia, y que las interrogaron con el objeto de hacerles confesar su pertenencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).[2] Destacan que las mujeres se comunican en el idioma de la etnia tzeltal y que su conocimiento del castellano es muy limitado, en virtud de lo cual tuvieron dificultad para comprender las preguntas que les formularon. Los peticionarios alegan que luego separaron a la madre de sus hijas, y que se llevaron a Ana, Beatriz y Celia a una habitación de madera donde las golpearon y violaron en reiteradas ocasiones en presencia de unos 30 militares, la mayoría de los cuales participaron de dichos actos. Conforme a la petición, las cuatro mujeres fueron liberadas a las 4:30 p.m. del mismo día, luego de ser amenazadas de muerte para que no denunciaran los hechos.

9. Los peticionarios alegan que las mujeres permanecieron escondidas varias semanas por el temor de las represalias con que les habrían amenazado los militares. El 29 de junio de 1994, una doctora calificada practicó un examen médico ginecológico a

2 Grupo armado disidente que protagonizó una rebelión en Chiapas en 1994. La "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", que entró en vigor el 11 de marzo de 1995, define al EZLN como "el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994". A la fecha de aprobación de este informe, seguía el conflicto y las negociaciones para la paz en Chiapas permanecían inconclusas.

cada una de las tres hermanas y constató que persistían las huellas de la violación, a más de 20 días de los hechos denunciados. Dicha prueba médica se acompañó a la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. El 30 de agosto de 1994, Ana y Beatriz González Pérez ratificaron y ampliaron su denuncia ante dicha autoridad, así como ante un "alto funcionario de la Procuraduría General de la República", dentro de la Averiguación Previa 64/94 que se había iniciado con base en la denuncia. Agregan los peticionarios que la menor de las hermanas, Celia, no compareció debido a que no pudo superar el temor por lo que había sufrido; en virtud de ello, la madre quedó en su casa para acompañarla.

10. El 2 de septiembre de 1994, el Ministerio Público Federal decidió remitir la Averiguación Previa 64/94 a la Procuraduría General de Justicia Militar "por incompetencia en razón de la materia". Los peticionarios sostienen que cumplieron con el requisito de interponer los recursos internos idóneos disponibles en México para solucionar la situación denunciada; y que la cesión de competencia a favor de las autoridades militares fue una violación de la propia Constitución mexicana, así como del deber de investigar los hechos violatorios. Al respecto, expresan lo siguiente:

> A partir de la cesión de competencia a la jurisdicción militar en septiembre de 1994, no hubo ningún avance sustancial en las investigaciones, a pesar que la instancia del fuero civil ordenara a la Procuraduría militar que continuara con la dicha investigación. Desde febrero de 1996 el caso se encuentra archivado, lo cual consiste en una violación al deber de investigar.

El hecho de que la legislación mexicana señale que la jurisdicción militar conocerá de los delitos comunes cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, sumado a la defensa que hace el gobierno para que la justicia militar conozca del presente caso, hacen suponer que la detención, tortura y violación de las ofendidas fueron actos de servicio o derivados del mismo.[3]

11. Los peticionarios sostienen que la averiguación iniciada y luego archivada por el Ministerio Público militar no reúne los requisitos de idoneidad e imparcialidad, esenciales para cualquier investigación sobre violaciones de derechos humanos. En tal sentido, observan que el Boletín Nº 38 de la Secretaría de Defensa Nacional (en adelante "la SEDENA") del 3 de julio de 1994 acerca de los hechos que motivaron la

3 Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, pág. 4.

denuncia, "rechaza enérgicamente las falsas imputaciones hechas a personal militar, reservándose el derecho de proceder legalmente en contra de las personas o entidades que difaman a nuestra institución". Agregan que la Procuraduría de Justicia Militar es una institución sometida jerárquicamente al titular de la SEDENA.

12. En cuanto a la nueva comparecencia y examen médico ante las autoridades militares –que el Estado considera esencial para reiniciar la investigación– los peticionarios afirman lo siguiente:

> Es inaceptable la pretensión que estas mujeres, que habían pasado semejante experiencia de tortura, ante miembros de esa institución, iban a sentirse seguras declarando (por tercera vez) ante este organismo. En reiteradas ocasiones los peticionarios hicieron de conocimiento a la Fiscalía civil el temor y el trauma de las víctimas que les dificultaba incluso trasladarse al fuero civil, por tener que verse obligadas a atravesar retenes militares, lo cual hizo imposible que se presentaran ante la autoridad militar a declarar.
>
> Cabe notar que las víctimas debido a la naturaleza del caso es lógico que estuviesen aterradas de presentarse ante el organismo castrense. Más aún cuando los órganos involucrados –en este caso el Ejército– pasan a ser los encargados de dirigir las investigaciones.
>
> No era obligación de las víctimas, quienes ya habían prestado su declaración ante el fuero competente, prestarse otra vez a esa tortura psicológica que implicaría un nuevo interrogatorio y la humillación de un nuevo examen ginecológico, más aún ante el organismo que representa a los responsables de la tortura, detención ilegal y violación de las ofendidas.
>
> Lo anterior implica una violación y agresión igual o más grave que la sufrida el 4 de junio de 1994, por lo que no puede ser válida la propuesta del Ejército de reiniciar ellos la investigación, desestimando las ya hechas por el Ministerio Público Federal. Más aún si ellos cuentan con testimonio de los propios soldados que "interrogaron" a las ofendidas y aceptan haber estado en tiempo, contexto y oportunidad para cometer la agresión. Básicamente lo único que no aceptan en su testimonio, es haberlas violado, pero aceptan haberlas detenido, interrogado y otros hechos, que incluso por su contradicción permiten suponer que las declarantes dicen la verdad y los soldados mienten. Sin embargo todo ello se desestimó y nunca se procesó a ninguno de ellos.[4]

4 Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, Págs. 5 y 6.

13. Respecto a la supuesta falta de interés de los peticionarios, que alegó el Estado, CEJIL sostiene que se practicó un examen médico inmediatamente después de los hechos, que fue presentado ante la PGR y luego ratificado con la declaración de las víctimas. Con base en dichos antecedentes, los peticionarios alegan que hay pruebas de los hechos violatorios, y que la falta de respuesta de CEJIL durante tanto tiempo se debió a la dificultad en localizar a las mujeres ya que, como consecuencia de los hechos, se vieron obligadas a abandonar sus comunidades y sus familias, y que fueron repudiadas conforme a la cultura indígena.

14. Los peticionarios manifiestan que los abusos denunciados en este caso forman parte de un problema general en México, e invocan en dicho contexto la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer ("Convención de Belém do Pará").[5] Igualmente, los peticionarios alegan que los hechos caracterizan una violación de los derechos del niño protegidos en el artículo 19 de la Convención Americana:

> La menor de las víctimas tenía 16 años de edad cuando fue torturada y violada por soldados del Ejército Federal Mexicano, su caso es como bien afirmó el Comité de los Derechos del Niño, uno de los tantos que se mantiene en la impunidad, en donde la falta de voluntad del Gobierno para proteger a sus ciudadanos (as) menores de edad queda manifiesta en el archivo del presente caso, por lo que, 5 años después de los abusos físicos, psicológicos y sexuales sufridos por esta menor, no existe ningún responsable juzgado y condenado por tales delitos.[6]

15. En definitiva, los peticionarios sostienen que los hechos fueron debidamente denunciados, con pruebas serias, ante las autoridades en México; pero que la cesión de competencia a favor del Ministerio Público Militar y la ausencia de voluntad resultó en la falta de investigación de las violaciones, por lo que hasta la fecha persiste la plena impunidad de los responsables.

B. El Estado

16. El Estado mexicano omite inicialmente toda referencia al fondo de la denuncia, y manifiesta que la misma debe ser rechazada por falta de agotamiento de los recursos internos:

---

5 México depositó el instrumento de ratificación de la Convención de Belém do Pará el 12 de noviembre de 1998.
6 Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, pág. 13.

> En el ámbito militar, los reclamantes no han presentado a la SEDENA denuncia alguna contra los fiscales a cargo de la investigación, pese a que tienen derecho a ello y a que, de acreditarse algún ilícito por parte del Ministerio público Militar, procedería un juicio de responsabilidad judicial militar ante los tribunales del fuero de guerra…En virtud de las severas sanciones que un juicio de esta índole podría acarrear, no se trata de una mera formalidad de la cual estén relevados los reclamantes, ni se han agotado los recursos disponibles en el fuero militar conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.
> El que este caso corresponda primordialmente al fuero de guerra no quiere decir, sin embargo, que las interesadas carezcan de recursos efectivos en el ámbito civil federal. De acuerdo al artículo 34 del Código Penal…"quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente".
> Si los reclamantes consideran que el proceso no se apegó a los derechos humanos y las libertades fundamentales, nada obsta para que demanden judicialmente el ejercicio de la acción penal en este caso, lo cual también correspondería resolver a los tribunales ordinarios y no a los tribunales del fuero militar.[7]

17. Posteriormente, el Estado amplía sus alegatos y expresa que la Oficina de Quejas y Atención a la Ciudadanía realizó una investigación con base en el artículo publicado en el periódico La Jornada el 17 de junio de 1994, e informó a la SEDENA acerca de las declaraciones de varias personas respecto a los hechos. El Estado afirma que la autoridad militar ordenó el 25 de junio de 1994 una investigación "a efecto de determinar si con motivo de los hechos de referencia hubo infracción a la Disciplina Militar"(sic). Agrega además lo siguiente:

> El 2 de julio de 1994, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a la opinión pública, mediante boletín de prensa número 38, que como resultado de la investigación realizada –en torno a la supuesta violación de 3 indígenas Tzeltales por personal militar– se había desprendido que tal imputación era completamente falsa y que no hubo infracción a la Disciplina Militar, de conformidad con la Averiguación Previa A5FTA/03/94-E (énfasis en el original).[8]

7 Comunicación del Estado mexicano del 13 de mayo de 1996, págs. 1 y 2.
8 Comunicación del Estado mexicano del 24 de octubre de 1996, pág. 2.

18. El Estado indica además que la averiguación previa Nº 64/94 se inició "por los delitos de VIOLACIÓN TUMULTUARIA, ABUSO DE AUTORIDAD Y OTROS" (mayúscula en el original), y que en tal indagatoria se efectuaron los siguientes trámites:

> Se dio intervención a la Policía Judicial Federal, a efecto de que realizara una investigación sobre los referidos hechos. [Se] Solicitó la comparecencia de los denunciantes, a efecto de que ratificaran su escrito excitativo de justicia, presentándose el día 1o. de julio de 1994. [Se] Solicitó la comparecencia de las presuntas agraviadas, a efecto de que rindieran su declaración en relación con los hechos de referencia. Se dio intervención a peritos médico-legistas, a efecto de que dictaminaran sobre la edad clínica de las que se ostentaban como agraviadas (sic), y se practicara el respectivo examen médico ginecológico.[9]

19. Menciona el Estado la solicitud de diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para que se designe a una mujer como fiscal especial en el caso. Por otra parte, informa que el Procurador General de Justicia Militar designó a una fiscal militar y a "personal médico femenino" para asistirla en "el esclarecimiento de los hechos en cuestión"; y que dicho funcionario militar "solicitó y obtuvo" que el Agente del Ministerio Público Federal en Chiapas "declinara en definitiva la competencia en favor del Fuero de Guerra, por ser asunto de esta materia". El Estado describe las actuaciones del Procurador General de Justicia Militar en estos términos:

> Recabó la ampliación de las declaraciones de los civiles que presenciaron los hechos, quienes en síntesis manifestaron que en ningún momento hubo maltrato de obra o de palabra por parte del personal militar en contra de las supuestas agraviadas, mucho menos ataque sexual alguno. Recabó la ampliación de las declaraciones del personal militar involucrado, ante la presencia de su respectivo defensor de oficio, quien ofreció las pruebas de confrontación y careos, entre sus defendidos y las supuestas ofendidas, prueba que no fue posible desahogar por la inasistencia de las supuestas agraviadas, contándose con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como observadores en la práctica de las diligencias practicadas, a petición de la Fiscal Militar, así como con peritos traductores del Instituto Nacional Indigenista, médicos legistas con especialidad en ginecología, todos ellos civiles y de la jurisdicción. Citó a la Licenciada MARTHA GUADALUPE FIGUEROA

9 Ídem, págs. 2-3.

> MIER y al Sr. ROGER MALDONADO BAQUEIRO, (énfasis en el original) supuestos representantes legales de las ofendidas, compareciendo únicamente la citada en primer término, notablemente molesta, altanera e intimidante, pero con extremo nerviosismo (sic). En razón de lo anterior, el Jefe de Averiguaciones Previas de Justicia Militar concluyó que la imputación en contra del personal militar es total y manifiestamente falsa.[10]

20. Más adelante, el Estado realiza un detallado análisis de la averiguación previa militar, que incluye las declaraciones de varias personas, que coinciden en cuanto a la buena conducta de los uniformados y que niegan que los hechos hubieran sucedido.[11] El análisis del Estado prosigue con el título denominado "Consideraciones sobre la competencia del fuero de guerra para conocer de los hechos". Bajo dicho título, el Estado indica que "la existencia del Fuero de Guerra obedece a la naturaleza misma del Instituto Armado y a su peculiar modo de vida", y explica que los supuestos que hacen procedente la intervención de dicho fuero son los siguientes: que el autor de la violación a la ley sea miembro de las fuerzas armadas; que el militar esté en servicio o realizando actos relativos al mismo; y que la infracción a la ley sea en contra de la disciplina militar. Luego el Estado los aplica al caso bajo estudio:

> Respecto al primer supuesto, se considera que no existe problema alguno, ya que los propios reclamantes aceptan expresamente que los sujetos activos del hecho delictivo son miembros de las Fuerzas Armadas.
>
> En cuanto al segundo de ellos, referente a que el sujeto activo esté de servicio o ejecutando actos relativos o relacionados a éste, debe entenderse por servicio todo acto que ejecutan los militares, en forma aislada o colectiva, en cumplimiento de órdenes que reciban en el desempeño de las funciones que les competen según su categoría y de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones del Ejército, artículo 37 Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa.

---

10 Ídem, pág. 3.

11 Por ejemplo, Pedro Santiz Espinoza declaró:

Que desde el tiempo en que llegaron los militares a mi casa siempre se han portado bien con la gente; que nunca he visto que la gente que pasa por ahí tenga algún problema con los militares; que los militares únicamente les piden a la gente que pasa por ahí su credencial y les revisan sus bolsas; que nunca he escuchado algún rumor de que los militares que están en el puesto junto a mi casa, se hayan aprovechado de mujeres…

Que no observó que los soldados hubieran golpeado a las muchachas, ya que entonces lo hubiera manifestado a la autoridad, que no ha sido asesorado por nadie para lo que está diciendo, que tampoco ha sido amenazado, ni tampoco le han dado dinero para que declare como lo hace, que en ese día no estaba tomado…

Comunicación del 29 de octubre de 1996, pág. 4.

> En lo relativo al tercer elemento, que la infracción a la ley o delitos en contra de la disciplina militar, al respecto el Código de Justicia Militar es muy explícito, al establecer en su artículo 57, lo siguiente: …Son delitos contra la disciplina militar (…) II. Los del orden común o federal cuando haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan: a) Que fueran cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo (énfasis en el original).[12]

21. Prosigue el Estado con un análisis de jurisprudencia mexicana relativa a la competencia del fuero militar, y argumenta que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es plenamente compatible con la Constitución de México.[13] Además de la ley fundamental, el Estado cita las normas legales mexicanas que considera aplicables al presente caso, que incluyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Concluye el Estado que el presente caso "se fundamenta en supuestos vagos e indicios, pero no en prueba plena alguna, señalándose como principal indicio, una nota periodística y una denuncia presentada ante Autoridad incompetente". (Mayúscula en el original)

22. El Estado cuestiona en una comunicación posterior la demora de los peticionarios en presentar información a la CIDH sobre el caso, y expresa en tal sentido que "un retraso de esta magnitud, bajo ninguna circunstancia puede ser justificable, especialmente tratándose de hechos como los que se alegan".[14] Agrega que "la propia CNDH…determinó dar por concluido el expediente respectivo a raíz precisamente de la inactividad y falta de cooperación de los denunciantes", pero a pesar de ello "reitera su voluntad de continuar con las investigaciones si los peticionarios estuvieran dispuestos a cooperar con las autoridades".[15]

---

12 Ídem, págs. 10 y 11.

13 En tal sentido, el Estado agrega lo siguiente: Es incomprensible que finquen acusaciones en contra de instituciones verticales y de limpia trayectoria histórica como el Ejército Mexicano, sin más prueba que rumores que sólo producen inseguridad jurídica y el más oprobioso ataque a los organismos responsables de la Seguridad Nacional, que fueron llevados a la zona de conflicto, con el único propósito de cumplir su deber, su misión constitucional, de salvaguardar la Seguridad Interior de la Nación, dentro del régimen del estado de derecho y tutela de los Derechos Humanos que impera en el Estado Mexicano.
Ídem, págs. 26 y 27.

14 Comunicación del Estado del 14 de julio de 1999, pág. 1.

15 Ídem.

23. El Estado sostiene que el caso es inadmisible por los siguientes motivos: los recursos de la jurisdicción interna no se agotaron; los peticionarios no lograron probar hechos violatorios de los derechos humanos; las autoridades militares son las competentes para investigar los hechos denunciados; y la investigación iniciada por la Procuraduría General de Justicia Militar fue seria e imparcial, pero debió archivarse debido a la falta de cooperación de las supuestas víctimas. Finalmente, el Estado solicita que la CIDH archive el presente caso.

IV. Análisis

A. Competencia, *ratione personae, ratione materiae, ratione temporis y ratione loci* de la Comisión

24. Los alegatos del presente caso describen hechos que serían violatorios de varios derechos reconocidos y consagrados en la Convención Americana, que tuvieron lugar dentro de la jurisdicción territorial de México, cuando la obligación de respetar y garantizar todos los derechos establecidos en dicho instrumento se encontraba en vigor para dicho Estado.[16] Por lo tanto, la CIDH es competente *ratione personae, ratione materiae, ratione temporis* y *ratione loci* para conocer sobre el fondo de la denuncia.

B. Otros Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

25. La Corte Interamericana de Derechos humanos ha establecido lo siguiente respecto a la regla del agotamiento previo de los recursos internos:

> Los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1).[17]

26. La CIDH, luego de analizar la información aportada por los peticionarios y por el Estado, considera *prima facie* que la denuncia formulada por los representantes

16 El Estado mexicano depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 3 de abril de 1982.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia sobre excepciones preliminares, 26 de junio de 1987, párr. 91.

de las víctimas ante la Procuraduría General de la República en Chiapas el 30 de junio de 1994, constituye el recurso idóneo que debía interponerse para remediar las violaciones alegadas. En efecto, los hechos descritos por los peticionarios –de ser establecidos en el marco de una investigación seria e imparcial, conforme al debido proceso– constituirían detención arbitraria, tortura y violación, es decir, hechos previstos y sancionados por la legislación penal ordinaria en México.[18] A pesar de ello, el Ministerio Público Federal declinó su competencia en favor de su análogo militar. Ambas partes coinciden en que no ha finalizado hasta la fecha la investigación de los hechos, aunque discrepan en cuanto al motivo: para el Estado, se debe a la falta de cooperación de las víctimas, y para los peticionarios, a la intervención de un organismo incompetente que carece de imparcialidad y voluntad.

27. De lo anterior resulta que los representantes de las supuestas víctimas tuvieron acceso al recurso idóneo de la jurisdicción interna y lo interpusieron en tiempo y forma pero, en definitiva, el proceso derivó en la paralización de la investigación, y luego en su archivo. Los peticionarios alegan que están exentos de acudir a la jurisdicción militar, debido a que plantearon la denuncia ante la autoridad competente, y que la instancia de la Procuraduría General de Justicia Militar carece de la imparcialidad necesaria para la investigación de los hechos.

28. Es un hecho no controvertido que la denuncia ante el Ministerio Público en Chiapas fue presentada con un certificado del examen médico ginecológico, de acuerdo al cual se constataron las lesiones propias de los hechos de violación alegados por los peticionarios;[19] el Estado mexicano no objetó la validez de dicho documento en el trámite del presente caso. La CIDH observa además, de manera preliminar, que han transcurrido cinco años desde que se presentó dicha denuncia ante las autoridades en México, sin que hasta la fecha de adopción del presente informe se haya establecido

---

18 Al respecto, los peticionarios manifiestan que "el delito de violación, en este caso tumultuaria y en contra de tres mujeres incluida una menor, es originalmente y por definición un delito del orden común y no una falta contra la disciplina militar" (comunicación del 28 de agosto de 1996, pág. 4). Por su parte, el Estado sostiene que los militares se encontraban en servicio el día de los hechos, ya que "en tiempo de paz también puede afectarse la seguridad interior del país" (comunicación del 24 de octubre de 1996, pág. 14); que es "lógico que la competencia se dé para el Fuero de Guerra"; y que el "órgano del fuero castrense competente…después de haber realizado una profunda y exhaustiva investigación a través de una averiguación previa, concluyó sobre la inexistencia de los hechos imputados". (ídem, pág. 22)

19 Los peticionarios sostienen lo siguiente:

[El 9 de junio de 1994] una doctora perteneciente al Grupo de Mujeres de San Cristóbal practica un examen médico ginecológico a las víctimas donde certifica que a más de 20 días de la violación aún persisten huellas de violencia y cicatrización de lesiones físicas y genitales en concordancia con la fecha de la agresión.

Comunicación del 16 de enero de 1996, págs. 2 y 3.

de manera definitiva cómo sucedieron los hechos; en consecuencia, tampoco se ha identificado a los presuntos responsables. Sin embargo, estas cuestiones serán analizadas en la etapa procesal oportuna, junto con los demás alegatos relativos a los derechos a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva.[20]

29. La Comisión concluye que por diversos hechos no se han podido agotar los recursos internos en México, a pesar del lapso de cinco años transcurrido desde los hechos. En consecuencia, la Comisión aplica al presente caso la excepción prevista en la segunda parte del artículo 46(2) (b) de la Convención Americana. Las causas y efectos que impidieron el agotamiento de los recursos internos serán analizados en el informe que adopte la CIDH sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si configuran violaciones a la Convención Americana.

B. Plazo de Presentación

30. En virtud de la aplicación al presente caso del artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, no corresponde analizar el requisito del artículo 46(1)(b) del instrumento internacional citado. La Comisión estima que en el presente caso, bajo las circunstancias analizadas, la petición fue presentada dentro de un plazo razonable a partir de la fecha en que los hechos fueron denunciados en México.

C. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada

31. Las excepciones previstas en el artículo 46(1) (d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana no han sido opuestas por el Estado mexicano, ni surgen de la información contenida en el expediente del presente caso.

D. Caracterización de los Hechos Alegados

32. La Comisión considera que los hechos alegados, en caso de resultar ciertos, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana.

---

20 Cabe recordar en tal sentido la siguiente precisión formulada por la Corte Interamericana: Cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la inefectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención. En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia citada, párr. 91.

C. Solicitud de Archivo

33. El Estado mexicano solicitó el archivo del presente caso debido a la demora de los peticionarios para responder a la información suministrada por aquél el 24 de octubre de 1996. El Estado manifestó:

> Dilaciones como las ocurridas en el presente caso, vician los procedimientos ante la Comisión y contravienen el espíritu de la Convención Americana. Si bien dicha Convención no establece expresamente plazos para concluir el conocimiento de un caso, ni prevé una figura parecida a la de la caducidad de la instancia, tanto el espíritu, como los principios generales del derecho sí establecen deberes de equidad, buena fe y transparencia. Convalidar casos que manifiestan tal falta de interés, no sólo respecto de la jurisdicción interna sino incluso respecto de la propia jurisdicción interamericana, cuestionaría severamente dichos deberes.[21]

34. A fin de analizar la solicitud del Estado, la Comisión debe remitirse a las disposiciones aplicables en materia de archivo. El artículo 48(1) (b) de la Convención Americana establece:

> Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, [la Comisión] verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente. (Énfasis agregado).

35. En concordancia con dicha norma, el Reglamento de la CIDH establece en su artículo 35(c) las cuestiones preliminares del procedimiento:

> La Comisión seguirá con el examen del caso, decidiendo las siguientes cuestiones:
>
> a. el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, pudiendo determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan.
> b. otras materias relacionadas con la admisibilidad de la petición o su improcedencia manifiesta, que resulten del expediente o que hayan sido planteadas por las partes.
> c. si existen o subsisten los motivos de la petición, ordenando, en caso contrario, archivar el expediente. (énfasis agregado)

21 Comunicación del 14 de julio de 1999, pág. 3.

36. La Comisión considera, con base en la información presentada por las partes y resumida en el presente informe, que subsisten plenamente los motivos expuestos por los peticionarios en sus alegatos sobre el presente caso. Luego, no existe razón alguna para suspender o concluir el trámite iniciado en el sistema interamericano; por el contrario, el caso debe ser declarado admisible a fin de proseguir a la siguiente etapa prevista en la Convención Americana y el Reglamento de la CIDH.

V. Conclusiones

37. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

38. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana.
2. Notificar de esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión.
4. Ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad; y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de San José, Costa Rica, a los 19 días del mes de noviembre de 1999. (Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Miembros: Alvaro Tirado Mejía, Carlos Ayala Corao y Jean Joseph Exumé.

Informe Nº 66/00
Caso 12.191
María Mamérita Mestanza Chávez
Perú

3 de octubre de 2000

I. Resumen

1. Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la Comisión Interamericana" o "CIDH") el 15 de junio de 1999, las organizaciones no gubernamentales Estudio para la Defensa de la Mujer (DEMUS), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), las cuales acreditaron posteriormente como copeticionarias al Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y al Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), (en adelante "las peticionarias"), denunciaron que la República del Perú (en adelante "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") violó derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, al someterla de manera forzada a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó la muerte de la señora Mestanza Chávez. Las peticionarias originales alegaron que los hechos denunciados configuran violación por el Estado peruano de los derechos a la vida, a la integridad personal, y a igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención" o la "Convención Americana"), así como violaciones a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención de Belem do Para"), a los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador"), y a los artículos 12 y 14(2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El Estado alegó inadmisibilidad por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La Comisión decide admitir el caso en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.

II. Trámite ante la Comisión

2. La Comisión recibió la denuncia el 15 de junio de 1999. El 14 de julio de 1999 la CIDH abrió el caso, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información a ser presentada dentro de un plazo de 90 días. Perú solicitó ampliación del plazo para hacer llegar su respuesta, que fue otorgada por la CIDH. Perú respondió el 14 de enero de 2000. Las peticionarias presentaron observaciones a la respuesta del Estado el 12 de abril de 2000.

III. Posiciones de las Partes

A. Posición de las Peticionarias

3. Alegan que el caso de la Sra. María Mamérita Mestanza representa uno más entre un número significativo de casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. Al respecto, refieren que la Defensoría del Pueblo recibió diversas denuncias al respecto,[1] y que entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998 CLADEM, por su parte, logró documentar 243 casos sobre violaciones de derechos humanos en la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en Perú.

4. Señalan que la señora María Mamérita Mestanza, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue objeto de acoso desde 1996, por parte del Centro de Salud del Distrito de La Encañada, que forma parte del sistema público de salud, para que se esterilizara. Recibieron así, ella y su compañero permanente Jacinto Salazar Suárez, distintas formas de hostigamiento, que incluyeron varias visitas donde el personal de salud amenazaba con denunciarla a ella y al Sr. Salazar Suárez ante la policía, y les mencionaba que el gobierno había dado una ley conforme a la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa y sería llevada a la cárcel.

5. Refieren que finalmente y bajo coacción se logró el consentimiento de la señora Mestanza para ser objeto de una operación de ligadura de trompas. El procedimiento

1 Defensoría del Pueblo, Informe sobre la Aplicación de la Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria: los casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Lima, enero de 1998.

quirúrgico fue realizado en fecha 27 de marzo de 1998 en el Hospital Regional de Cajamarca, sin haberse efectuado previamente ningún examen médico. La señora Mestanza fue dada de alta al día siguiente, 28 de marzo de 1998, aún cuando presentaba serias anomalías como vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes el señor Jacinto Salazar informó varias veces al personal del Centro de Salud de La Encañada del estado de salud de la señora Mestanza, que iba empeorando cada día, y el personal del Centro de Salud decía que estos eran los efectos postoperatorios de la anestesia.

6. Aducen que finalmente la señora Mestanza Chávez falleció en su casa, el 5 de abril de 1998, y que en el certificado de defunción se diagnosticó que su muerte se había producido debido a una "sepsis" como causa directa y bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Informaron que días después un doctor del Centro de Salud ofreció una suma de dinero al señor Jacinto Salazar con el fin de dar por terminado el problema.

7. Indican que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. Agregan que el 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas, ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Tal decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual, el 16 de diciembre de 1998, la Fiscal Provincial ordenó el archivo definitivo del caso.

B. Posición del Estado

8. Alega que el Ministerio de Salud investigó los hechos, y que dicha investigación arrojó como resultado "consejería inadecuada" a la señora Mestanza y falta de seguimiento después de la intervención quirúrgica, todo esto como resultado de una intervención quirúrgica voluntaria.

9. Señala que como consecuencia de este informe se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de los médicos, enfermeras y anestesistas que participaron en la operación de la señora Mestanza, como también de los directores del Centro de salud y de los Coordinadores de los Programas de Salud Reproductiva.

Agrega que el caso fue luego estudiado por la Inspectoría General de salud y también por el Juzgado Mixto de Baños del Inca, de la ciudad de Cajamarca, y por la Sala Especializada de la Corte Superior de Justicia, quienes consideraron no haber lugar a la apertura de la instrucción iniciada por la denuncia penal presentada por el señor Salazar Suárez ante la Fiscalía Provincial Penal de Baños del Inca el 15 de abril de 1998. Con lo anterior y según la legislación peruana, el Estado señaló que la decisión de no abrir instrucción adquirió calidad de cosa juzgada.

10. Aduce que la acción instaurada por el señor Salazar estuvo destinada a definir la responsabilidad individual de agentes en actos de negligencia médica y no tuvo como objeto determinar lo que los peticionarios determinaron como "esterilización forzada". En razón de ello solicitó que el caso se declarare inadmisible debido a que no se agotaron los recursos internos respecto al proceso quirúrgico en el que alegadamente no medió la voluntad de la víctima, y respecto al acoso y los actos discriminatorios denunciados por las peticionarias.

IV. Análisis

11. La Comisión pasa a analizar los requisitos de admisibilidad de una petición establecidos en la Convención Americana.

A. Competencia *ratione materiae*, *ratione personae* y *ratione temporis* de la Comisión

12. Las peticionarias se encuentran facultadas por el artículo 44 de la Convención Americana y por el artículo 12 de la "Convención de Belém do Pará" para presentar denuncias ante la CIDH. Dicha petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a la cual Perú se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados tanto en la Convención Americana como en la "Convención de Belém do Pará". En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Perú es Estado parte de la Convención Americana, al haberla ratificado el 28 de julio de 1978, y de la "Convención de Belém do Pará", por haberla ratificado el 18 de octubre de 1995. Por tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la denuncia.

13. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* debido a que los hechos alegados en la petición pudieran ser violatorios de derechos protegidos por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará, en su artículo 7.

14. La CIDH tiene además competencia *rationae temporis* en razón de que los hechos en cuestión habrían tenido lugar a partir de 1996, cuando la obligación de respetar y

garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado peruano.

B. Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

15. Las peticionarias y el Estado concuerdan en que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. El 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Dicha decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual la Fiscal Provincial, en fecha 16 de diciembre de 1998, ordenó el archivo definitivo del caso.

16. Las peticionarias sostienen que con la decisión anterior se agotaron los recursos de la jurisdicción interna. El Estado aduce por su parte que tal decisión del 16 de diciembre de 1998 es definitiva y constituye cosa juzgada, pero que ésta no constituye agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, debido a que con ella se pretendió determinar responsabilidades por el eventual homicidio culposo de la señora Mestanza, pero no lo relativo a la alegada esterilización forzada ni a los denunciados acoso y actos de discriminación que se denuncia fue víctima la señora Mestanza.

17. La Comisión observa que el recurso interno agotado por el señor Jacinto Salazar era adecuado, al menos en teoría, para procurar obtener justicia en el caso específico, mediante la sanción penal al Jefe del Centro de Salud en donde se habrían originado los hechos que a la postre causaron la muerte de la señora Mestanza. Por otra parte, el Estado no ha acreditado cuáles son los otros recursos internos que según su argumento debieron ser agotados. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento tanto de los recursos internos que deben agotarse como de su efectividad.[2]

2 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 88; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 87; y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 90.

18. Por las razones anteriormente expuestas la Comisión llega a la conclusión que está cumplido el requisito concerniente al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

B. Plazo de Presentación

19. Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, se ha cumplido en este caso debido a que el 16 de diciembre de 1998 se agotaron los recursos de la jurisdicción interna, y aún cuando del caso no surge la fecha de notificación de dicha decisión, la petición fue formulada a la CIDH el 15 de junio de diciembre de 1999, antes de que transcurrieran seis meses a partir de la fecha de la decisión.

C. Duplicidad de Procedimientos y Cosa Juzgada

20. La Comisión entiende que la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni reproduce una petición ya examinada por éste u otro organismo internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) se encuentran también satisfechos.

D. Caracterización de los Hechos

21. La Comisión considera que la exposición de las peticionarias se refiere a hechos que de ser ciertos podrían caracterizar una violación de derechos garantizados en la Convención Americana y en la Convención de Belem do Pará.

V. Conclusiones

22. La Comisión considera que tiene competencia para conocer de este caso y que de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana la petición es admisible, en los términos anteriormente expuestos.

23. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso, en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las peticionarias y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA. Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 3 días del mes de octubre de 2000.

Firmado por Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, Primer Vicepresidente; Juan Méndez, Segundo Vicepresidente; Comisionada Marta Altolaguirre, Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 73/01
Caso 12.350
MZ
Bolivia

10 de octubre de 2001

I. Resumen

1. El 22 de noviembre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una denuncia presentada por la Oficina para la Mujer, el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) ("las peticionarias"), contra el Estado de Bolivia ("el Estado") por la violación de los derechos y garantías judiciales de MZ.[1] La peticionaria alega que los hechos denunciados configuran la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana") a respetar y garantizar los derechos (articulo 1(1); derecho a la integridad personal (artículo 5); garantías judiciales (artículo 8(1); protección a la honra y a la dignidad (artículo 11); a la igualdad ante la ley (artículo 24); y protección judicial (artículo 25) y los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

2. Según la petición, la presunta víctima MZ fue violada sexualmente el 2 de octubre de 1994, por lo cual acudió a la justicia penal del Estado boliviano, con el fin de que su agresor, Jorge Carlos Aguilar, fuera investigado y sancionado. La escasa pena impuesta por el Juez de primera instancia la llevó a apelar la decisión, para que el autor del hecho fuera sancionado con una pena mayor, que guardara proporción con el daño causado, pero los jueces que resolvieron el recurso de apelación tomaron la arbitraria y discriminatoria decisión de absolverlo, dejando impune la violación sexual de la que MZ fue víctima.

1 Nombre ficticio. La identidad de la presunta víctima y de sus allegados se mantienen en reserva por solicitud expresa de la misma, y de conformidad a la práctica de la Comisión Interamericana ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la privacidad de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe Nº 38/96, Caso 10.506 - X e Y, Argentina, págs. 52 a 78; Informe Anual de la CIDH 2000, Informe Nº 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México).

3. El Estado considera que el Poder Ejecutivo no puede responder a la denuncia interpuesta contra Bolivia por MZ, ya que esto atentaría contra la independencia del Poder Judicial. Que dicha denuncia es inadmisible ya que fue interpuesta fuera del plazo de seis meses establecido en el artículo 38 del anterior Reglamento de la Comisión –vigente al momento de presentar la denuncia– y 46 de la Convención Americana; que la valoración de la prueba por parte de los jueces durante el desarrollo de todo el proceso ante la jurisdicción interna de Bolivia se hizo en ejercicio de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes y la jurisprudencia boliviana, y con respeto de los criterios de prudente arbitrio y sana crítica, y que MZ tuvo acceso a todos los recursos que consagra la legislación boliviana.

4. Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 1(1),5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

II. Trámite ante la Comisión Interamericana

5. La petición fue recibida el 22 de noviembre de 2000 y transmitida al Estado boliviano el 14 de diciembre de 2000 bajo el número 12.350. El Estado presentó sus observaciones el 16 de marzo de 2001, las que se trasladaron a los peticionarios el 21 de marzo de 2001. Las peticionarias solicitaron una prórroga de 30 días para contestar y hacer las observaciones correspondientes a la respuesta del Estado boliviano. El 17 de abril de 2001 las peticionarias solicitan una prórroga de 30 días, la Comisión le concedió a los peticionarios 60 días de prórroga en fecha 19 de abril de 2001. El 15 de junio de 2001 CEJIL solicitó una prórroga de 20 días; la CIDH le concedió una prórroga de 30 días en fecha 18 de junio de 2001. Los peticionarios presentaron observaciones sobre la respuesta del Estado e información adicional el 19 de julio de 2001, las que se trasladaron al Estado de Bolivia en fecha 8 de agosto de 2001 con un término de 30 días. El Estado, en fecha 11 de septiembre de 2001, solicitó prórroga para su presentación. La CIDH le concedió 30 días a partir del 14 de septiembre de 2001.

III. Posiciones de las Partes sobre la Admisibilidad

A. Las Peticionarias

6. Las peticionarias alegan que MZ, de 30 años de edad, de nacionalidad holandesa, soltera, en la madrugada del 2 de octubre de 1994 fue atacada y violada sexualmente en su domicilio por Jorge Carlos Aguilar, hijo de los dueños de la casa que rentaba. La sorpresa del ataque hizo que la víctima quedara en principio paralizada por el terror y la fuerza física del atacante, más las amenazas de muerte y los ademanes que hacía de sacar un arma; luego intentó resistencia llegando a herir en la ceja a su atacante con un objeto contundente. A primeras horas del alba, aprovechando un descuido de su atacante, la presunta víctima logró huir en busca de auxilio. La familia que ocupaba el apartamento principal del inmueble le facilitó el teléfono desde el que solicitó ayuda de sus amigos GB y KF, quienes le acompañaron a las gestiones de denuncia y atención médica.

7. Personal especializado en Criminalística se constituyó en el lugar de los hechos, recogió evidencias para su procesamiento en el laboratorio y tomó fotografías del escenario del crimen.

8. Las diligencias de la Policía Judicial concluyen que MZ fue víctima de los delitos de violación y allanamiento, señalando como posible autor a Jorge Carlos Aguilar, quien no pudo ser encontrado desde el día de la denuncia, no obstante los esfuerzos realizados por la Policía Técnica Judicial y la INTERPOL. El imputado es declarado rebelde y contumaz a la ley, pero días previos a la conclusión del período de prueba se presenta ante el Juez prestando declaración indagatoria. Con fecha 26 de mayo de 1996 se dicta el auto final de instrucción que dispone el procesamiento del imputado Jorge Carlos Aguilar por existir suficientes indicios de ser el autor del delito de violación. Iniciado el trámite del plenario, el imputado Jorge Carlos Aguilar es citado a prestar declaración confesoria. Terminado el trámite del Plenario, el Fiscal requiere la condena de Jorge Carlos Aguilar por el delito de violación y por el allanamiento de domicilio.

9. Finalmente el Juez de Partido Tercero de lo Penal de Cochabamba declaró a Jorge Carlos Aguilar autor del delito de violación sexual, por existir en su contra prueba plena, aplicando la pena de cinco años de prisión.

10. Ambas partes apelan la sentencia dictada. En este estado procesal el condenado Jorge Carlos Aguilar presenta una carta con título de "declaración escrita" en la

que da una tercera versión de los hechos, afirmando que MZ fue quien le agredió sexualmente y no como ella ha sostenido durante todo el proceso.

11. El 13 de octubre de 1997, la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Distrito de Cochabamba, legitimada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dicta el auto de Vista en el que se absuelve de culpa y pena por el delito de violación a Jorge Carlos Aguilar.

12. Contra esta sentencia fue interpuesto un recurso de casación el 22 de octubre de 1997 por error de hecho y de derecho en la apreciación de la prueba, el cual fue declarado INFUNDADO por la Sala Penal Segunda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 25 de abril de 2000.

13. En el documento de observación a la respuesta del Estado boliviano, las peticionarias consideran que "El Poder Ejecutivo de Bolivia debe atender la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dado que representa internacionalmente a todos los poderes y órganos del Estado, los cuales están vinculados por las obligaciones internacionales adquiridas por Bolivia".

14. Los peticionarios alegan que la denuncia fue presentada dentro del plazo de seis meses establecido por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana. En cuanto a otros requisitos de admisibilidad de la petición, manifiestan cuanto sigue:

> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer este caso porque los procesos de apelación y casación adelantados por la jurisdicción boliviana son violatorios del debido proceso y de otros derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". El Estado de Bolivia violó el derecho de MZ a obtener una decisión fundada (artículo 8.1). La decisión judicial es arbitraria, porque es contraria a la evidencia y carece de una adecuada motivación.
>
> También violó su derecho de contar con un Juez imparcial en la determinación de sus derechos, carente de prejuicios de género, que no la discriminara (artículo 8.1 en conexión con los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará.[2]

2 Comunicación de las peticionarias de fecha 19 de julio de 2001.

B. El Estado

15. Por su parte el Estado boliviano alega que en el caso de MZ los más altos tribunales de dicho Estado se pronunciaron sobre sus peticiones, habiendo la Corte Suprema de Justicia dictado el Auto Supremo el 25 de abril de 2000 en el caso seguido por MZ contra Jorge Carlos Aguilar por el delito de violación, actuación procedimental que se constituye jurisprudencia nacional en materia penal, aspecto que imposibilita que el Poder Ejecutivo pueda responder a la demanda interpuesta ante la CIDH por MZ.

16. Estima el Estado que si la Comisión corrigiese las supuestas irregularidades denunciadas por el peticionario, no sólo atentaría contra los principios de seguridad jurídica e independencia judicial, sino que convertiría a la Comisión en una instancia de revisión, lo cual no se compadece con su naturaleza.

17. El Estado boliviano entiende que la denuncia fue presentada por las peticionarias el 7 de diciembre de 2000, y que la decisión definitiva de la Corte Suprema de Justicia le fue notificada el 29 de mayo de 2000 a MZ, tal como se desprende del expediente. Por ello, en el presente caso a partir del 29 de mayo de 2000 tenía el plazo legal de seis meses, o sea, 29 de noviembre de 2000 para presentar su petición ante la CIDH, dentro de lo previsto por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana, concordante con el artículo 38(1) del Reglamento de la CIDH vigente en dicha época, aspecto que no fue cumplido por las peticionarias, dado que de los antecedentes notificados al Estado boliviano se establece que las peticionarias presentaron la demanda en fecha 7 de diciembre de 2000, mediante el caso 12.350, o sea a los seis meses y ocho días, extremo que vulnera los plazos previstos.

18. El Estado boliviano considera que la valoración de la prueba por parte de los jueces durante el desarrollo de todo el proceso ante la jurisdicción interna de Bolivia se hizo de acuerdo a las leyes y la jurisprudencia, y con respeto de los criterios de prudente arbitrio y sana crítica, así como lo establece artículo 135 del Código de Procedimiento Penal "Todos los medios de pruebas aportados serán valorados en su conjunto por un órgano jurisdiccional a su prudente arbitrio y conforme a las reglas de la sana crítica, exponiendo, invariablemente, los razonamientos en que se funde esa valoración jurídica".

19. Dentro de la demanda que interpuso MZ contra Jorge Carlos Aguilar, la demandante ha usado todos los recursos que le concede la legislación boliviana, descartándose que en cualquier instancia del trámite seguido por MZ no se le haya permitido en

sus derechos al acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedida de agotarlos.

IV. Análisis

A. Competencia, *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión Interamericana.

20. Las peticionarias se encuentran facultadas por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. Dichas peticiones señalan como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes Bolivia se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Bolivia es Estado parte de la Convención Americana, al haberla ratificado el 19 de julio de 1979. Asimismo, la CIDH observa que en cuanto a la competencia pasiva en *ratione personae*, es un principio general del derecho internacional que el Estado debe responder por los actos de todos sus órganos, incluido los de su Poder Judicial. Por ello, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para entender en la presente petición.

21. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado.

22. La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado.

23. En relación con los alegatos sobre posibles violaciones a la Convención de Belém do Pará, la Comisión observa que Bolivia ratificó dicha Convención en fecha 5 de diciembre de 1994. La violación sexual ocurrida a la víctima tuvo lugar el 2 de octubre de 1994, es decir, con anterioridad a la ratificación por parte de Bolivia de dicho instrumento internacional. Por ello la Comisión carece de competencia *ratione temporis* para considerar estos hechos. Sin perjuicio de ello, la Comisión sí tiene competencia *ratione temporis* para aplicar la Convención de Belém do Pará por hechos ocurridos con posterioridad a la ratificación de la Convención por parte del Estado, en lo que se refiere a la presunta denegación de justicia.

24. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* porque en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos en la Convención

Americana. En relación a las alegaciones de las peticionarias sobre las supuestas violaciones al artículo 7 de dicha Convención, la Comisión observa que de conformidad con el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará se pueden presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la misma por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a los artículos 3, 4 y 6 de dicha Convención, la Comisión Interamericana puede utilizarlos en la interpretación de otras disposiciones aplicables a la luz de lo previsto en el artículo 29 de la Convención Americana, por lo cual la CIDH tiene competencia *ratione materiae* para aplicar la Convención de Belém do Pará.

B. Otros requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

25. Con la interposición del Recurso de Casación ante la Corte Suprema de Justicia, la resolución del mismo por el Auto Supremo de fecha 25 de abril de 2000 que lo rechaza por infundado y notificada a las partes el 29 de mayo, se han agotado todos los recursos internos disponibles en la legislación interna de Bolivia.

B. Plazo de Presentación

26. El Estado controvierte el cumplimiento del plazo de seis meses que establece el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana, pues alega que la demanda fue presentada el 7 de diciembre de 2000. La CIDH observa que la comunicación tiene sello de ingreso y fue recibida en la Secretaría Ejecutiva el 22 de noviembre de 2000. Teniendo en cuenta que la sentencia que agotó los recursos internos fue notificada el 29 de mayo de 2000, la Comisión tiene por cumplido el plazo de seis meses para la presentación de la petición. En relación a la nota del 7 de diciembre de 2000 es la segunda presentación hecha por las peticionarias, en la cual adjuntan documentación de referencia.

C. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada

27. El expediente del presente caso no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se halla pendiente de otro procedimiento de

arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

D. Caracterización de los Hechos Alegados

28. La CIDH considera que los hechos alegados, en caso de resultar ciertos, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 1(1), 5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

29. Las peticionarias no alegan meros errores de hecho ni de derecho sino que, por el contrario, sostienen que el proceso judicial considerado como un todo, y la forma en que se condujeron las autoridades judiciales, constituyen violaciones al debido proceso.

V. Conclusiones

30. La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de derechos protegidos en los artículos 1(1), 5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre de 2001. (Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan E. Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta, Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo, Comisionados.

Informe Nº 118/01
Caso 12.230
Zoilamérica Narváez Murillo
Nicaragua

15 de octubre de 2001

I. Resumen de los Hechos Denunciados

1. El 27 de octubre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o la "CIDH") recibió una petición presentada por la señora Zoilamérica Narváez Murillo, en su calidad de presunta víctima, y Vilma Núñez de Escorcia, en su carácter de representante legal y presidenta del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (en adelante "las peticionarias"), en contra del Estado de Nicaragua (en adelante "el Estado" o "Nicaragua"), en la cual se alega que el Estado violó el derecho de la Sra. Zoilamérica Narváez de ser oída por un juez o tribunal competente. La señora Narváez presentó una querella ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua, el 5 de junio de 1998, con motivo de supuestas agresiones físicas y psicológicas de las que fue objeto por parte de su padre adoptivo, el Sr. Daniel Ortega Saavedra, actual diputado ante la Asamblea Nacional.

2. Según las peticionarias, el Estado de Nicaragua ha violado los artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 7 incisos b, d, e, f y g, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, toda vez que la Asamblea Nacional no se ha pronunciado sobre la solicitud de desafuero presentada por la Sra. Narváez en contra del diputado Daniel Ortega, lo cual no ha permitido a la presunta víctima acceder a la justicia en busca del restablecimiento de sus derechos violados.

3. El Estado nicaragüense alegó no haber denegado el acceso a la justicia a la señora Zoilamérica Narváez Murillo, e indicó que en el presente caso las autoridades actuaron con apego a la ley interna y a lo establecido en la Convención Americana. El Estado indicó además que en el caso en cuestión, no se habían agotados los recursos de la jurisdicción interna ya que existía una Comisión Especial encargada de estudiar

y dictaminar sobre el desafuero del diputado Ortega conforme al procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad. Por lo tanto solicitó a la Comisión que declarara el reclamo de las peticionarias inadmisible sobre la base del incumplimiento del requisito del previo agotamiento de los recursos internos, previsto en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana. En respuesta, las peticionarias alegaron que la denuncia presentada ante la CIDH se enmarcaba en el contexto de las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos previstos en el artículo 46(2) incisos (b) y (c) de la Convención Americana.

4. En su 113° período ordinario de sesiones, del 9 al 19 de octubre de 2001, la Comisión analizó los elementos de hecho y de derecho aportados por las partes durante la tramitación de la denuncia y decidió declarar el presente caso admisible conforme a las disposiciones de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

II. Trámite ante la Comisión

5. El 27 de octubre de 1999, la Comisión recibió la petición presentada por las señoras Zoilamérica Narváez Murillo y Vilma Núñez de Escorcia en contra del Estado de Nicaragua. El 8 de noviembre de 1999, la Comisión, de conformidad con el artículo 34 de su Reglamento vigente hasta el 30 de abril de 2001, inició la tramitación del caso 12.230 y solicitó al Estado la información pertinente, otorgándole un plazo de 90 días para tal efecto. En la misma fecha se puso en conocimiento de las peticionarias la apertura del caso.

6. El 13 de enero de 2000, el Estado presentó sus observaciones indicando que en el caso bajo estudio no fueron agotados los recursos de la jurisdicción interna. Dicha información fue remitida a las peticionarias el 15 de febrero de 2000, solicitando las observaciones correspondientes.

7. El 14 de enero de 2000, las peticionarias remitieron a la Comisión información adicional, la cual fue trasladada al Estado el 16 de febrero de 2000. El 27 de marzo de 2000, las peticionarias aportaron a la Comisión la respuesta sobre las observaciones del Estado. Dicha información fue remitida al Estado de Nicaragua el 31 de marzo de 2000, otorgándole un plazo de 30 días para sus observaciones.

8. El 22 de agosto de 2000, la Comisión recibió una comunicación de las peticionarias, en la cual solicitaron comparecer en una audiencia ante la CIDH. La Comisión,

mediante nota del 11 de septiembre de 2000, señaló la imposibilidad de recibirlas en audiencia, toda vez que la solicitud fue presentada extemporáneamente.

9. El 27 de septiembre de 2000, el Estado remitió sus observaciones reiterando que en el presente caso los recursos internos no fueron agotados. De acuerdo al procedimiento, dicha información fue transmitida a las peticionarias el 6 de octubre de 2000.

10. Con fecha 13 de diciembre de 2000, las peticionarias enviaron sus observaciones sobre la respuesta del Estado de Nicaragua. La Comisión dio traslado de dichas observaciones al Estado, el 19 de diciembre de 2000, otorgando un plazo de 30 días para su respuesta. El 25 de abril de 2001, el Estado dio respuesta a las observaciones del peticionario, reiterando su posición expresada en escritos anteriores. El 26 de junio de 2001, las peticionarias presentaron sus observaciones sobre la respuesta del Estado.

III. Posición de las Partes

A. Posición de las Peticionarias

11. Las peticionarias alegan que el Estado de Nicaragua ha violado el derecho a las garantías judiciales de la señora Zoilamérica Narváez, al permitir que los delitos de abusos sexuales denunciados ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua queden impunes por no proceder al desafuero del diputado Daniel Ortega. Las peticionarias manifiestan que el Poder Legislativo obstaculizó el acceso a la justicia, en tanto que no tramitó la solicitud de desafuero, tal como lo establece el procedimiento de la Ley de Inmunidad, situación que pese a la actividad procesal realizada por la Sra. Narváez, no pudo ser superada por la falta de voluntad política del órgano legislativo y por la inexistencia de recurso ulterior alguno que obligara a dicho poder del Estado a iniciar el procedimiento de desafuero. Por lo anterior, consideran que en el presente caso operan las excepciones contenidas en el artículo 46(2), incisos (b) y (c) de la Convención Americana.

12. Las demandantes alegan que la Asamblea Nacional, en tanto que órgano del Estado, no se apegó a lo establecido por la Ley Nº 83 de Inmunidad, y a pesar de las reiteradas solicitudes de desafuero no recibió resolución alguna, hasta que se inició el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una vez presentado el caso ante la instancia internacional, el Estado remitió a la demandante,

mediante oficio del 7 de diciembre de 1999, la notificación de la Resolución de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional tomada en la sesión Nº 033-99, del 25 de noviembre de 1999, sobre su solicitud de desafuero.

13. Las peticionarias alegan que en dicha resolución, la Asamblea Nacional distorsionó y manipuló los alegatos de la Sra. Zoilamérica Narváez, ya que dicho organismo se pronunció sobre el procedimiento de suspensión o pérdida de condición de diputado, regida por el Reglamento Interno de la Asamblea, y no sobre el procedimiento para resolver la solicitud de desafuero interpuesta por la demandante, que se rige a través de la Ley de Inmunidad. Las peticionarias alegan además, que el Estado actuó con dolo, toda vez que remitió a la Comisión una resolución diferente a la que fuera transmitida a la Sra. Narváez en fecha del 7 de diciembre de 1999.

B. Posición del Estado

14. El Estado sostiene que el Poder Legislativo no obstaculizó en ningún momento el acceso a la justicia de la demandante. En este sentido señala que la Juez Primero de Distrito del Crimen de Managua remitió a la Asamblea Nacional las diligencias que llegaron a su conocimiento, con base en la Ley de Inmunidad, ya que no tenía competencia para conocer la acción de querella promovida por la señora Zoilamérica Narváez, sin antes proceder al trámite de desafuero de conformidad con la ley interna. El Estado alega además que la demandante tuvo acceso pleno a los recursos internos, toda vez que solicitó el desafuero del diputado Ortega y pidió por la vía incidental que se determinara previamente si éste se encontraba en ejercicio de su cargo de diputado o si había incurrido en abandono de sus funciones.

15. El Estado alega que las instancias de la jurisdicción interna no se hallan agotadas, toda vez que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, en sesión del 25 de noviembre de 1999, resolvió por unanimidad evacuar los incidentes que habían sido planteados por la Sra. Narváez y acordó crear una Comisión Especial con el objeto de estudiar y dictaminar sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega, conforme al procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad. El Estado agrega que las resoluciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional no fueron recurridas de amparo por la Sra. Narváez, tal y como lo señala el artículo 51 de la Ley de Amparo. En consecuencia, solicita a la Comisión declare el reclamo de las peticionarias inadmisible, en los términos del artículo 46 (1) (a) de la Convención Americana.

IV. Análisis sobre la Competencia y Admisibilidad

A. Competencia de la Comisión

16. Vistos los antecedentes y el trámite de la denuncia señalados en los puntos anteriores, la Comisión consideró las condiciones de admisibilidad del caso en los siguientes términos:

17. La Comisión podrá conocer de un caso sometido a su consideración siempre y cuando, *prima facie*, éste reúna los requisitos formales de admisibilidad exigidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

18. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes el Estado de Nicaragua se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Nicaragua es un Estado Parte de la Convención desde el 25 de septiembre de 1979, fecha en que depositó el instrumento de ratificación respectivo. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición de la Sra. Zoilamérica Narváez Murillo.

19. La Comisión tiene competencia *ratione loci*, para conocer la presente petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado Parte en dicho Tratado.

20. La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

21. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Requisitos de Admisibilidad de la Petición

22. La Comisión procede a analizar si la presente petición reúne los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

A. Agotamiento de los Recursos Internos y Plazo de Presentación de la Petición

23. La Comisión ha señalado de manera reiterada el carácter "coadyuvante o complementario" del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro del marco jurídico propio antes de verse enfrentados a un proceso internacional.

24. El Estado alega que el reclamo de las peticionarias debe ser declarado inadmisible en vista de que la decisión sobre el caso se encuentra pendiente de resolución. Las peticionarias, por su parte, alegan haber acudido a las autoridades competentes; sin embargo, la interposición de los recursos internos fue infructuosa, toda vez que la falta de pronunciamiento de parte de la Asamblea Nacional sobre la solicitud de desafuero no les ha permitido acceder a la justicia en busca del restablecimiento de sus derechos violados.

25. El artículo 46(1)(a) de la Convención establece lo siguiente:

> "para que una petición o comunicación presentada sea admitida por la Comisión se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios de Derecho Internacional generalmente reconocidos". Sin embargo, su inciso (2) prevé que este requisito no resulta aplicable toda vez que:
>
> a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
> b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
> c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

26. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los peticionarios sólo deben agotar recursos que resulten "adecuados" para subsanar la violación alegada. Cabe mencionar que la función de esos recursos dentro del sistema del derecho interno debe ser idónea para proteger la situación jurídica infringida.[1]

27. En el presente caso las peticionarias alegaron haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, toda vez que la demandante interpuso querella ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua, el 5 de junio de 1998, en contra del Sr. Daniel

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 63.

Ortega, por los delitos de abusos deshonestos, violación y acoso sexual. La señora Narváez solicitó en la misma querella se pidiera a la Asamblea Nacional iniciar el proceso de desafuero del Sr. Ortega como diputado ante dicho poder del Estado, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Nº 83 de Inmunidad. Dicha querella fue admitida en virtud del auto judicial del 9 de junio de 1998.

28. El 15 de junio de 1998, el diputado Daniel Ortega presentó un escrito ante el Juzgado I de Distrito del Crimen, mediante el cual solicitó al juez que rechazara la querella, dado que gozaba del privilegio de inmunidad por su condición de diputado, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución Política de Nicaragua. Además negó las imputaciones que le fueron hechas y alegó la prescripción de la acción penal en varias de ellas.

29. En auto del 17 de junio de 1998, la juez a cargo de la causa revocó la admisión de la querella y remitió lo actuado a la Asamblea Nacional para que la Secretaría informara a la Junta Directiva y se procediera conforme a lo dispuesto en la Ley de Inmunidad.

30. El 22 de junio de 1998, la Sra. Zoilamérica Narváez presentó solicitud de desafuero del diputado Daniel Ortega ante la Secretaría de la Asamblea Nacional y el 24 de junio solicitó se verificara la asistencia del diputado a las sesiones parlamentarias. El 21 de agosto, el 9 y 11 de septiembre y el 8 de octubre de 1998, la demandante reiteró su solicitud ante la Asamblea Nacional.

31. El 28 de octubre de 1998, la Asamblea Nacional extendió a la señora Zoilamérica Narváez certificación de la resolución de la Junta Directiva que ordenaba la remisión del caso a la Dirección de Asesoría Legislativa, para que fuera ésta la que presentara sus consideraciones a la Junta Directiva.

32. El 7 de diciembre de 1999, la Asamblea Nacional notificó a la Sra. Narváez la Resolución Nº 033-99, del 25 de noviembre de 1999, mediante la cual la Junta Directiva de la Asamblea Nacional consideró su solicitud para que ésta se pronunciara "en el sentido de determinar si el Diputado Daniel Ortega Saavedra no goza del Fuero Especial de Inmunidad, porque según ella [la Sra. Narváez] expresa el Art. 130 Cn establece que la inmunidad no se aplica en los casos relativos a los Derechos de Familia, y ella entiende que los delitos por los que ha presentado acusación penal contra el Diputado Daniel Ortega, deben considerarse como Delitos contra la familia y caerían por lo tanto bajo los Derechos de Familia".

33. Con este propósito, la Junta Directiva señaló lo siguiente:

> "el Art. 130 Cn. expresa textualmente la excepción de Inmunidad para los Derechos de Familia, con lo cual se refiere única y exclusivamente a asuntos civiles relacionados con el Derecho de Familia tales como: El matrimonio; El divorcio; Los hijos; El parentesco; La patria potestad; Los alimentos, etc., y no se refieren en absoluto a aspectos del orden penal, ya que entonces diría expresamente delitos contra la familia y el legislador constituyente no usó esa expresión. La legislación nicaragüense así lo ha dejado establecido. Originalmente el Derecho de Familia se contempló en su totalidad como parte del Derecho Civil y ha correspondido a los Jueces Civiles dilucidar los asuntos que en esa materia se susciten distinguiéndolo de la materia Penal. Con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial claramente se observa la distinción existente, correspondiéndole a Salas y Tribunales distintos el conocimiento de estas materias…".

34. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional agregó:

> "Que además en el Código Penal vigente no existen este tipo de delitos contra la familia, sino que únicamente contempla nuestro Código delitos contra las personas y delitos que afectan el estado civil de las personas. Debemos recordar el PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL establecido en el Arto. 34 Inciso 11 Cn. que establece que una persona tiene la garantía a no ser procesado ni condenado por acto u omisión que al momento de cometerse no esté previamente calificado en la ley de manera expresa e inequívoca como punible…" y el mismo Código Penal en su Arto. 13 establece: Prohíbase en materia penal la interpretación extensiva. El Juez debe atenerse estrictamente a la letra de la ley. En los casos de duda se interpreta la ley en el sentido más favorable al reo".

35. Finalmente, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional expresó que:

> "en el caso presentado por la Sra. Narváez Murillo, estamos claramente en presencia de una acción, de una acusación que no es del orden civil, campo al que pertenece el Derecho de Familia exceptuado constitucionalmente de la inmunidad, sino que estamos frente a un asunto claramente del orden penal que no quedó exceptuado de la inmunidad establecida por el artículo 130 Cn. y que más bien se rige por la legislación penal vigente".

36. En consecuencia, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional resolvió, por una parte, "declarar sin lugar la excepción presentada y reafirma que la inmunidad cubre

en este caso al Diputado señor Daniel Ortega Saavedra"; y, por otra parte, "crear una Comisión Especial para conocer y resolver las diligencias remitidas a la Primera Secretaría por el Juzgado Primero de Distrito del Crimen de Managua, por la querella interpuesta por la Sra. Zoilamérica Narváez Murillo, en contra del señor diputado Daniel Ortega Saavedra". [2]

37. El Estado reconoce que las solicitudes y los argumentos planteados por la Sra. Narváez llevaron a la Asamblea Nacional a pronunciarse sobre los incidentes de previo y especial pronunciamiento contenidos en el Acta Nº 033/99, "lo que originó que postergara su decisión principal sobre la solicitud de desaforación del Diputado Ortega Saavedra, para pronunciarse sobre los incidentes planteados".[3] El Estado alega que la creación de dicha Comisión Especial demuestra que no se ha agotado la jurisdicción interna, toda vez que es éste el procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad y que por lo tanto, es el órgano encargado de decidir sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega. Sin embargo, el Estado menciona que:

> "Si bien es cierto, la Comisión está creada…falta aún el nombramiento de los cinco miembros que la integrarán." [4]

38. Por último, el Estado agrega en sus alegatos que los recursos internos no han sido agotados, toda vez que la Sra. Narváez no recurrió de amparo las Resoluciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.[5] A ese respecto, la peticionaria ha señalado que de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Amparo, no procede contra actos o resoluciones legislativas de la Asamblea Nacional, por lo que la denunciante está indefensa, ya que no existe recurso alguno que obligue al Poder Legislativo a resolver su denuncia en los términos que la Ley de Inmunidad establece.

39. La Comisión Interamericana observa que la Ley de Inmunidad establece que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe nombrar de inmediato una Comisión a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. Por otra parte, el procedimiento contemplado en la Ley de Inmunidad establece que vencido el término de

---

2 Junto con la decisión Nº 033-99 de la Junta Directiva de la Asamblea General, también fue transmitida una nota de fecha 3 de enero de 2000 que el Primer Secretario de la Asamblea General envió al Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua. En dicha nota, el Primer Secretario señala que la Comisión Especial que estudiaría y dictaminaría sobre el desafuero del Sr. Ortega ya había sido creada, pero no se había conformado aún.

3 Observaciones del Estado de Nicaragua del 25 de abril de 2001, p. 2.

4 Ibíd., p. 3.

5 Observaciones del Estado de Nicaragua del 25 de abril de 2001, p. 3.

prueba, que no debe ser mayor de 30 días, la Comisión Especial debe emitir un dictamen dentro de los 10 días siguientes, confirmando o rechazando la queja.[6]

40. Igualmente, la Comisión Interamericana observa con relación al agotamiento de los recursos internos que desde que la Sra. Narváez presentó su solicitud de desafuero ante la Asamblea Nacional, es decir, el 22 de junio de 1998, hasta la fecha, han transcurrido tres años y tres meses sin que la peticionaria haya recibido una respuesta definitiva sobre su solicitud. En particular, la falta de nombramiento de parte de la Asamblea Nacional de los miembros que integrarían la Comisión Especial no ha permitido obtener una decisión sobre la solicitud de desafuero interpuesta por la Sra. Narváez,[7] colocando así a la peticionaria en una situación de espera indefinida y privándola de ejercer sus derechos ante la justicia ordinaria.

41. A los efectos de la admisibilidad de la presente denuncia, la Comisión Interamericana considera que la peticionaria se ha visto privada de acceder a un recurso judicial adecuado para la investigación de su querella presentada ante el Juzgado de Managua, en el sentido de la excepción prevista en el artículo 46(2) (b) de la Convención Americana. Por lo tanto, los requisitos establecidos en el artículo 46(1) (a) y (b) no resultan aplicables al presente caso.

42. El artículo 46(2) de la Convención, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo frente a las normas sustantivas del mismo instrumento. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos

---

6 La Ley de Inmunidad establece:
Art. 8: Recibida en Secretaría de la Asamblea Nacional la queja enviada por el Presidente de la República o bien la queja presentada ante este Poder del Estado, informará de inmediato a la Junta Directiva y se tramitará conforme a los artículos siguientes.
Art. 9: La Junta Directiva de la Asamblea Nacional nombrará de inmediato una Comisión que estará integrada de conformidad a los criterios establecidos en el Estatuto General de la Asamblea Nacional, a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. El funcionario contra el que se presenta la queja, se le notificará de los términos de la denuncia dentro de las 24 horas siguientes de haberse formado la Comisión y se le dará audiencia ante ésta dentro del sexto día de notificado para que exprese lo que tenga a bien.
Art.11: La Comisión abrirá a pruebas por 20 días, contados a partir del día de la audiencia, el que podrá ser prorrogado por diez días más a solicitud de la Comisión o el interesado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, vencido este término emitirá su dictamen dentro de los diez días siguientes. El dictamen será confirmando la procedencia de la queja o rechazándola.
Art. 13: Si la Asamblea Nacional con el 60% de los votos de sus miembros confirma la queja contra el funcionario o funcionarios, procederá a desaforarlos. (…)

7 La CIDH no ha sido informada de que los miembros que formarían la Comisión Especial, creada mediante Resolución 033/99, del 25 de noviembre de 1999, con el propósito de decidir sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega, hayan sido designados.

internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión y debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención.

43. La Comisión estima que en el caso *sub-judice*, el agotamiento de los recursos internos se encuentra estrechamente ligado con el fondo del caso, dada la obligación del Estado de respetar las garantías de acceso a la justicia y de proveer recursos judiciales efectivos, de conformidad con la Convención Americana. Por lo anterior, los aspectos relacionados con la efectividad de los recursos internos serán analizados en el informe que adopte la CIDH sobre el fondo de los hechos denunciados.

B. Duplicación del Proceso y Cosa Juzgada

44. El artículo 46(1) (c) de la Convención establece que para que una petición o comunicación sea admitida por la Comisión, la materia de la misma no debe estar pendiente de otro procedimiento internacional. Asimismo, el artículo 47(d) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación cuando sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

45. De los alegatos de las partes y de los documentos contenidos en el expediente no se demuestra que la petición esté pendiente de otro procedimiento o arreglo internacional, o que sea una reproducción de petición anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Por lo anterior, la Comisión considera que en el presente caso se ha cumplido con los requisitos de admisibilidad contenidos en los artículos 46(1) (c) y 47(d) de la Convención Americana.

C. Caracterización de los Hechos Alegados

46. La Comisión considera que las alegaciones relativas a la presunta violación de los derechos a las garantías judiciales, igualdad ante la ley y a la protección judicial, formuladas por las peticionarias podrían caracterizar una violación de derechos garantizados en los artículos 8, 24 y 25 en concordancia con el artículo 1 de la Convención Americana.

47. Las peticionarias han demostrado que las presuntas violaciones son imputables a un órgano o agentes del Estado, tal y como se establece en el artículo 47(b) de la

Convención. En los párrafos relativos al análisis del agotamiento de los recursos internos, se señala que las presuntas violaciones serían el resultado de acciones u omisiones cometidas por agentes o funcionarios de la República de Nicaragua.

V. Conclusión

48. La Comisión concluye, en virtud de las consideraciones antes expuestas, que la presente petición cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, la Comisión es competente para conocer del caso Nº 12.230.

49. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho que anteceden, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en relación con la presunta violación a los artículos 8, 24 y 25 en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. Con respecto aquellos otros derechos invocados por las peticionarias, diferir su tratamiento al examen sobre el fondo, en caso de comprobarse los hechos.
3. Notificar esta decisión a las partes.
4. Continuar con el análisis de fondo del caso en cuestión.
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C. a los 15 días del mes de octubre de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta; Miembros de la Comisión: Helio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 51/02[1]
Petición 12.404
Janet Espinoza Feria y Otras
Perú

10 de octubre de 2002

I. Resumen

1. El 2 de agosto de 2001 el señor Walter Albán Peralta, en su condición de Defensor del Pueblo en funciones, y la señora Victoria Villanueva Chávez en su condición de coordinadora general del Movimiento Manuela Ramos (en adelante "los peticionarios"), presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", la "Comisión Interamericana" o "CIDH") en la cual alegan la violación a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la no discriminación (artículo 1(1)), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o la "Convención Americana") por parte de la República del Perú (en adelante el "Estado", el "Estado peruano", o "Perú") en perjuicio de las candidatas al Congreso de la República de los Distritos Electorales de Callao, Ica y La Libertad y los electores Katia Iliana Chumo García y otros.

2. Los peticionarios denunciaron que las autoridades electorales del Perú, representadas por el Jurado Nacional de Elecciones, en una interpretación restrictiva de la Ley Electoral 26859 que establece entre otras disposiciones las cuotas electorales, como una acción afirmativa para promover la participación y el acceso de la mujer en los procesos electorales en un mínimo de 30% de mujeres o varones, ha favorecido la discriminación de género al haber proferido la Resolución Nº 068-2001 de 22 de enero de 2001, que reglamentó las cuotas mínimas electorales en los distritos electorales de Callao, Ica y La libertad para las elecciones del Congreso llevadas a cabo en el mes de abril del año 2001.

3. Indican que tal resolución dispuso para el Distrito de Ica, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas; un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista;

1 Conforme a lo dispuesto por el artículo 17(2) del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Susana Villarán, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

en el Distrito de La Libertad, con derecho a elegir siete (7) congresistas, reglamentó un mínimo de dos (2) candidatos varón o mujer por cada lista; y en el Distrito de Callao, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista, no obstante los recursos intentados por los peticionarios y otro organismo oficial, que no fueron atendidos.

4. El Estado peruano alega por su parte que existe una falta de agotamiento de los recursos internos por cuanto los peticionarios no han acudido al procedimiento denominado "Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones" ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, reglado por el texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de 6 de enero del 2001 para que esa autoridad revisara la mencionada Resolución, careciendo por ello de interés para obrar.

5. Que la previsión legal respecto de las cuotas mínimas cobija indistintamente a varones y mujeres para evitar el monopolio de uno u otro género, que al hacer diferencia a favor del género femenino se constituiría en una discriminación para el género masculino.

6. También alegó el Estado que existe una imposibilidad matemática para cumplir tal disposición por que los resultados representados en números fraccionarios en algunos casos llevan a la aproximación decimal hacia el número entero más cercano. Sienta finalmente que el Estado peruano no ha violado la Convención en el presente asunto.

7. Al examinar la admisibilidad de la petición, la Comisión concluyó que tiene competencia para conocer este caso y que es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana, e iniciar el procedimiento sobre el fondo de la cuestión. La Comisión decide igualmente notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

II. Trámite ante la Comisión

8. El 8 de noviembre de 2001 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le solicitó que presentara información en un plazo de dos meses conforme al artículo 30(3) del reglamento de la Comisión. Con fecha 10 de enero de 2002, el Estado peruano remitió a la Comisión formal respuesta con sus respectivos anexos. El 15 de marzo de 2002 la Comisión transmitió a los peticionarios las partes pertinentes de la respuesta suministrada por el Estado para su conocimiento.

Los peticionarios presentaron sus observaciones a las ofrecidas por el Estado mediante escrito de 3 de julio de 2002, y por nota de 5 de septiembre de 2002 ampliaron la información respecto a que tres de las víctimas por ellos citadas en la denuncia se encontraban vinculadas al Movimiento Manuel Ramos. Estas comunicaciones fueron trasladadas al Estado el 11 de septiembre para su conocimiento.

III. Posición de las Partes

A. Posición de los Peticionarios

9. Los peticionarios señalaron que en el Perú el sistema de cuotas para las elecciones parlamentarias fue incorporado en el artículo 116 de la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones, de 29 de septiembre de 1997, en donde se estableció que "Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones".

10. Que la inclusión de los varones en esta norma fue producto de una negociación política al interior del Congreso para salvar el habitual recelo hacia las acciones afirmativas en favor de las mujeres, no obstante que hasta las elecciones generales del año de 2001 las cuotas fueron consideradas como una acción afirmativa para las mujeres tanto por los partidos y movimientos políticos como por las autoridades electorales y en ese sentido el proyecto original lo contempló.

11. Indican que como consecuencia de ello en octubre de 1998 se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales en que se aplicó el sistema de cuotas, obteniéndose un notable incremento en el porcentaje de mujeres que accedió a cargos en los gobiernos locales a nivel nacional, como en el caso de las regidoras, que pasó del 7% al 25%. En esa misma línea, en las elecciones parlamentarias del 2000, la presencia de las mujeres en el Congreso aumentó de 13 a 26.

12. Señalan que por el éxito de tal medida, en diciembre del año 2000 por recomendación de la Defensoría del Pueblo, mediante la Ley 27387 se modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, elevando la cuota de mujeres no menor del 25% a no menor del 30%.

13. Los peticionarios alegaron que en el proceso electoral llevado a cabo el día 8 de abril de 2001, los órganos encargados de administrar justicia en materia electoral

no respetaron la cuota electoral de 30% en los Distritos Electorales de Callao, Ica y La Libertad, incumplimiento materializado en la resolución Nº 068-2001-JNE de 22 de enero expedida por el Jurado Nacional de Elecciones, que dispuso para estos tres distritos un número inferior de candidatos varones o mujeres para cada lista electoral de los grupos en contienda de acuerdo al número de congresistas por cada Distrito Electoral.

14. Refieren que efectivamente, para el Distrito de Ica, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, se reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista. Que en el Distrito de La Libertad, con derecho a elegir siete (7) congresistas, se reglamentó un mínimo de dos (2) candidatos varón o mujer por cada lista, y en el Distrito de Callao, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, se reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista.

15. Como resultado de lo anterior, en los distritos electorales de Ica y Callao la cuota de mujeres quedó reducida a un 25% del total de candidatos de cada lista y en el distrito de La Libertad la cuota de mujeres quedó reducida al 28.5%.

16. Ante tal hecho, la Defensoría del Pueblo, mediante comunicación de 31 de enero 2001, con anterioridad a las elecciones, exhortó al Jurado Nacional de Elecciones como organismo competente para velar por el cumplimiento de las normas electorales, a modificar la resolución Nº 068-2001-JNE, en el sentido de fijar en dos (2) el mínimo de candidatas para los distritos electorales de Ica y Callao y en tres (3) para el distrito electoral de La Libertad, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, cuando señala que "las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor al 30% de mujeres o de varones". Que una solicitud en igual sentido fue elevada al Jurado Nacional de Elecciones por la presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, así como por la organización no gubernamental Manuela Ramos.

17. La respuesta del Jurado Nacional de Elecciones fue la de no rectificar la resolución impugnada y por el contrario, por medio de la Resolución Nº 22-2001-JNE de 5 de febrero de 2001, declaró improcedente las solicitudes de rectificación formuladas, considerando entre otras, que la legislación electoral sobre reservas de cuotas para la participación política no se refiere exclusivamente al sexo femenino, que no es discriminatoria por tratarse de una norma que busca consolidar la igualdad jurídica

entre ambos géneros y que la participación electoral es un derecho de las partes cuyo requisito esencial es el del libre consentimiento.

18. Posteriormente, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de cada uno de estos distritos electorales, como órganos temporales encargados de administrar justicia en esta materia, a fin de que garantizaran la protección de los derechos de igualdad y participación política reconocidos en la Constitución y en la Ley Electoral, a efectos de que verificaran las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas en cumplimiento de las cuotas mínimas y se subsanara el error en el plazo más leve.

19. El único Jurado Electoral Especial que dio respuesta fue el del distrito judicial de Ica, mediante Resolución de 9 de febrero de 2001, que resolvió no acoger el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, decisión recurrida en apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual mediante Resolución Nº 295-2001-JNE de 4 de abril de 2001 declaró infundado el recurso de apelación interpuesto con los mismos argumentos que había esgrimido con ocasión de la anterior solicitud que en forma directa formulara la Defensoría del Pueblo y las otras dos entidades mencionadas.

20. Tal situación de discriminación, señalan los peticionarios, fue advertida en el Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Elecciones de 8 de abril de 2001, en el Informe Final del Instituto Nacional Demócrata/Centro Carter (Proyecto Conjunto de Observación Electoral) de 11 de Julio de 2001 y fue denunciado por el Movimiento Manuela Ramos a la Misión de Observación Electoral Elecciones Generales República del Perú año 2001 de la OEA.

21. Señalan además en su denuncia que en este caso se está ante la presencia de "intereses difusos cuando éstos pertenecen a todos y a cada uno de los miembros de un grupo, clase, comunidad, pero sin que medie la existencia de un vínculo jurídico determinado" por tratarse de necesidades comunes de una pluralidad indeterminada de personas afectadas por un mismo acto, omisión, hecho o disposición jurídica, lo que conlleva a que la legitimidad para obrar ante las instancias competentes se convierta en un *actio popularis*.

22. En este sentido, indican que la resolución del Jurado Nacional de Elecciones mencionada, constituye un interés difuso del universo de mujeres, quienes fueron potenciales candidatas al Congreso de la República por los distritos electorales del

Callao, Ica y La Libertad, que de acuerdo a la información de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, el número de mujeres hábiles para votar y por lo tanto potenciales candidatas de los distritos electorales referidos es de 892.868.

23. Sientan los peticionarios que la Defensoría del Pueblo es el garante último o de cobertura de aquellos fenómenos jurídicamente relevantes huérfanos de justiciabilidad, específicamente los intereses difusos.

24. Los peticionarios señalaron que con tal decisión del Jurado Nacional de Elecciones las presuntas víctimas fueron afectadas en sus derechos políticos al no poder elegir un número mayor de mujeres del que hubieran deseado. En el distrito electoral de La Libertad, Luisa Cecilia Castillo Carranza, Kelly Jacqueline Baigorria Acosta, Fanny Ruíz Reyes, Marcela Rodríguez Argomedo, Mercedes Eusevio de Saavedra, Janet Espinoza Feria y Miguel Ascue Nuñez. En el distrito electoral del Callao, Katia Iliana Chumo García, Benjamín Zevallos Ortíz Drago, Fernando Alberto García Huby, Gloria Boulangger de Castillo, Sandra Escobar de Barayvar, Ruth Vásquez López, Gissela Bouangger Falla, Silvia Rosa Moreno Bocanegra y Juana Zerpa de Velarde. En el distrito electoral de Ica, Patricia Rita Zanabria Castillo, Aleida Fidelina Chacaltana, Celso Artemio Cupe, Lastenia Ismelda Aparcana Díaz y Lidia Esperanza Díaz Villacrisis.

25. En escrito allegado a la actuación el 3 de julio del año que avanza por los peticionarios, y en respuesta a lo observado por el Estado peruano, enfatizan el agotamiento de los recursos internos con la actuación surtida ante el Jurado Nacional de Elecciones, señalando que la alternativa de dirigirse a esa autoridad mediante el Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones no es medio eficaz, pues en el caso de los ciudadanos Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo en un asunto diferente, solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo, al haber acudido ante esa instancia por intermedio de ese excepcional recurso, obteniendo como respuesta que ese órgano declaró improcedentes los recursos interpuestos con el argumento que sus resoluciones no son revisables.

26. También refieren los peticionarios que la verdad histórica de lo acontecido en ese país es que las listas al Congreso siempre han estado conformadas exclusiva o mayoritariamente por varones, por lo que se trata entonces de una acción afirmativa la previsión legal de la cuotas y que el argumento de la imposibilidad matemática del cumplimiento de los porcentajes de las cuotas para mujeres o varones cuando da por resultado número decimal, éste debe redondearse al entero superior.

27. Mediante comunicación de septiembre 5 de 2002, la Coordinadora General del Movimiento Manuela Ramos informa que "En la relación de víctimas mencionadas en la petición, figuran tres personas que eran miembros del Movimiento Manuela Ramos en la fecha en que ocurrió la violación de la Ley Electoral en la parte referida a la aplicación del mecanismo de cuotas de representación política en las listas de candidatos a congresistas y en que se presentaron los recursos hasta agotar la jurisdicción interna. Ellas son: Janet Espinoza Feria, actual Coordinadora de la Oficina Regional de Manuela Ramos con sede en la ciudad de Trujillo, departamento de La Libertad. Ingresó en el año de 1998. Patricia Rita Zanabria, abogada del Programa Derechos Sociales de Manuela Ramos. Ingresó el año de 1997. Votante del distrito electoral de Ica y Katia Iliana Chumo García, actual regidora de la Municipalidad de la Provincia Constitucional del Callao, integrante de la red de ex alumnas del Curso Internacional de Derechos Humanos desarrollado anualmente por Manuela Ramos".

B. Posición del Estado

28. El Estado ha manifestado que las presuntas víctimas o potenciales candidatas tenían la posibilidad de interponer un "Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones" ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones para que esa entidad revisara su propia resolución, independientemente de las peticiones y recursos interpuestos "por las instituciones patrocinantes de las candidatas presuntamente afectadas", trámite reglado en el ítem Nº 40 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Jurado Nacional de Elecciones, con lo cual no habrían agotado los procedimientos previos, existiendo "falta de interés para obrar, pues ellas no han agotado los recursos que la ley interna les ofrece antes de recurrir a instancias supranacionales".

29. Sostiene igualmente el Estado, que en el artículo 116 de la Ley Electoral que consagró las cuotas mínimas de varones o mujeres para las listas electorales de candidatos al Congreso no estableció una acción afirmativa a favor de las mujeres, sino que legisló en contra del predominio exclusivo de uno u otro sexo en las listas parlamentarias, pues de lo contrario se terminaría discriminando a los hombres en caso que todas las candidatas fueran mujeres.

30. Señala finalmente, que para el Jurado Nacional de Elecciones, existe dificultad en cumplir matemáticamente con el porcentaje del 30% establecido legalmente en el artículo 116 de la Ley 27859, pues de acuerdo a las distribución de candidatos para cada distrito electoral que señala la Resolución de 22 de enero de 2001 Nº

069-2001-JNE, y al padrón electoral, no se permitiría determinar con exactitud el número de escaños a otorgar de las cuotas mínimas para cada circunscripción electoral, procediéndose entonces como solución a redondear al número más cercano, tal como lo prevé el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones.

IV. Análisis sobre Admisibilidad

A. Competencia *ratione temporis*, *ratione loci*, *ratione materiae*, *ratione personae* de la Comisión

31. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* (en razón del tiempo) para conocer el presente caso, por cuanto, en primer lugar, los peticionarios sostienen que el Estado peruano es responsable internacionalmente con motivo de la decisión del Jurado Nacional de Elecciones de 22 de enero de 2001, la cual tuvo lugar una vez que el Estado había consignado el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 28 de julio de 1978 ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

32. En segundo lugar, con relación a la competencia *ratione materiae* (en razón de la materia) la petición inicial denuncia presuntas violaciones de los derechos consagrados en los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana.

33. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar en el territorio del Estado de Perú.

34. En cuanto a la competencia pasiva *ratione personae* (en razón de la persona), los peticionarios atribuyen violaciones a un Estado parte, en este caso Perú. Con relación a la competencia activa *ratione personae* (en razón de la persona), los peticionarios alegan que dichas violaciones se cometieron en perjuicio de Luisa Cecilia Castillo Carranza, Kelly Jacqueline Baigorria Acosta, Fanny Ruíz Reyes, Marcela Rodríguez Argomedo, Mercedes Eusevio de Saavedra, Janet Espinoza Feria, Miguel Ascue Nuñez, Katia Iliana Chumo García, Benjamín Zevallos Ortíz Drago, Fernando Alberto García Huby, Gloria Boulangger de Castillo, Sandra Escobar de Barayvar, Ruth Vásquez López, Gissela Bouangger Falla, Silvia Rosa Moreno Bocanegra y Juana Zerpa de Velarde, Patricia Rita Zanabria Castillo, Aleida Fidelina Chacaltana, Celso Artemio Cupe, Lastenia Ismelda Aparcana Díaz, Lidia Esperanza Díaz

Villacrisis, víctimas directas, que aspiraban en cada uno de sus distritos electorales a elegir a otras candidatas que no pudieron participar en la contienda electoral por ser restrictiva tal cuota y además, de 892.868 mujeres potenciales candidatas y electoras de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica.

35. La Comisión observa que uno de los copeticionarios, la Defensoría del Pueblo, aduce obrar en representación en abstracto de, entre otras, a nombre del colectivo de mujeres, votantes potenciales de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica, cuantificadas en 892.868, en forma de un *actio popularis*. Sin embargo, la CIDH considera que a la luz de los artículos 44 y concordantes de la Convención y de la jurisprudencia del sistema interamericano, corresponde declarar la admisibilidad de la petición con respecto a aquellas víctimas debidamente individualizadas, identificadas y determinadas, a efectos de iniciar los trámites tal como prevén los artículos 46 y siguientes de la Convención en concordancia con los artículos 26 y siguientes del Reglamento de la Comisión.[2]

36. A los fines de la admisibilidad, la CIDH considera que las personas identificadas como víctimas e individualizadas son asimismo, representativas del grupo innominado que la Defensoría señala como potenciales víctimas.

B. Otros Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

37. La regla de la previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna establecida en el artículo 46(1) (a) de la Convención, dispone que toda petición formulada ante la Comisión debe haber sido conocida previamente, en sustancia, ante las instancias internas. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro de su propio marco jurídico antes de verse enfrentado a un proceso internacional. Es la disposición constitucional o legal que tiene el Estado para proveer de un recurso accesible, efectivo y posible a través del cual puedan demandar las presuntas víctimas, el reconocimiento y el restablecimiento de sus derechos, antes de acudir ante el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, sin que tales procedimientos se conviertan en meras formalidades

2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-14/94, párrafos 45 a 47 recalcó tal exigencia y la CIDH, en un asunto similar, Caso María Eugenia Morales Sierra, Informe de Admisibilidad Caso 11.625 de 6 de marzo de 1998, así lo resolvió.

que al contrario de lograr la realización de éstos, diluyan en el tiempo toda posibilidad de su reclamo, reconocimiento y ejercicio.

38. En el presente caso, la Comisión nota que los peticionarios interpusieron los recursos internos disponibles contra la resolución Nº 068-2001-JNE de 22 de enero de 2001, mediante solicitudes ante el Jurado Nacional de Elecciones el 31 de enero de 2001 presentado por la Defensoría del Pueblo, en igual forma la presentada por el Movimiento Manuela Ramos el 1º de febrero de 2001, a la par con otra petición de la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, peticiones que fueron resueltas por la Resolución Nº 122-2001-JNE de 5 de febrero de 2001 como máxima autoridad competente en esta materia, declarando improcedentes tales solicitudes.

39. Por su parte, el Estado ha alegado a su favor, que no se han agotado los recursos internos que dispone la ley electoral de ese país, para que se hubiera revisado por el Jurado Nacional de Elecciones su propia Resolución Nº 068-2001-JNE de 4 de enero de 2001, materia de la violación impugnada.

40. Un primer punto de tal argumento, reposa en que mediante Resolución 011-2001-JNE de fecha 4 de enero de 2001, se aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Jurado Nacional de Elecciones, el cual en su ítem Nº 40 establece un procedimiento denominado "Pedido Atípico de Nulidad de Elecciones", que en concepto del Estado, sería aplicable al no existir un mecanismo preestablecido para impugnar la decisión adoptada por esa suprema autoridad en lo electoral.[3]

41. Otro aspecto de la inconformidad del Estado y unido al anterior, es que independientemente de las solicitudes elevadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en su momento por parte de los aquí peticionarios, las potenciales candidatas presuntamente afectadas tenían la posibilidad de interponer un "Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones", a fin de lograr la revisión de la decisión adoptada por el Jurado Nacional de Elecciones.

---

3 Al verificar el Ítem 40 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Jurado Nacional de Elecciones, aprobado mediante resolución Nº 001-2001-JNE, Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones expedidas por el pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Requisitos. Pedido dirigido al Presidente del JNE y firmado por el peticionante. Adjuntar comprobante de pago del Banco de la Nación a la orden del jne. 10% UIT S/ 300.00. Calificación No regular. Dependencia donde se inicia el trámite: Oficina de Trámite Documentario del JNE. Resolución del Pleno del JNE. Autoridad que resuelve la impugnación.

42. Ha establecido la jurisprudencia de la Honorable Corte Interamericana, que cuando un peticionario sostiene que ha agotado los recursos aplicables o que se aplica una excepción propuesta por el artículo 46 de la Convención, "el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad."[4]

43. En el presente caso el Estado ha señalado el no agotamiento de tales recursos, indicando que el mecanismo pertinente para haber cuestionado internamente el pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones, se trataba del "Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones," pues a su entender no existía otro mecanismo establecido para haber impugnado la resolución 068-2001-JNE.

44. Tal como han señalado los denunciantes y se evidencia de los anexos allegados, *supra* 14, los peticionarios, mediante sendas comunicaciones de 31 de enero y 1º de febrero de 2001, manifestaron directamente ante el Jurando Nacional de Elecciones su inconformidad con el contenido de la Resolución 068-2001-JNE de esa misma autoridad, al considerar que al fijar una cuota inferior al 30% en las listas de los candidatos al Congreso de la República en los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica se vulneró el artículo 116 de la Ley Electoral 27387.

45. Este máximo organismo dio respuesta a dichas solicitudes por medio de la Resolución Nº 22-2001-JNE de 5 de febrero de 2001, declarando "improcedentes las solicitudes de rectificación de la Resolución Nº 068-2001-JNE," no porque estas entidades carecieran de interés jurídico para actuar o porque se interpusieran por fuera de término, sino porque a su entender no se habría producido la vulneración alegada, es decir, resolvió de fondo sobre tales peticiones.[5]

46. Pero es más, la Defensoría del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de cada uno de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica, como órganos temporales encargados de administrar justicia en esta materia,[6] solicitándoles que garantizaran los derechos de igualdad y participación política reconocidos en la Constitución y en la Ley Electoral, verificando las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas en cumplimiento de las cuotas mínimas y se subsanara tal error, *supra* 16 y 17.

---

4 Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de excepciones preliminares de 26 de junio 1987, párr.88.

5 Véase anexo 8 de la denuncia, publicación diario El Peruano página 198287 de miércoles 7 de febrero de 2001. "Declaran improcedentes solicitudes de rectificación de la Res. No. 068-2001,JNE, que estableció número mínimo de mujeres y varones que deben integrar listas de candidatos al Congreso de la República."

6 Artículo 34 de la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones

47. El único Jurado Electoral Especial que dio respuesta a las solicitudes fue el del distrito electoral de Ica, que declaró extemporánea la petición por haberse ceñido su resolución, en su concepto, a lo dispuesto por la ley electoral y alegando estar publicadas las respectivas listas en los diarios de la localidad.[7] Ante tal decisión, la Defensoría del Pueblo acudió en apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones quien al pronunciarse nuevamente sobre la materia, en Resolución Nº 295-2001-JNE de 3 de abril de 2001, declaró infundada la apelación interpuesta por la Defensoría del Pueblo no sólo reiterando los argumentos antes expuestos, *supra* 14 y 16, sino refiriéndose a su anterior Resolución Nº 122-2001-JNE de 5 de febrero de 2001 como antecedente, la misma que había resuelto las peticiones de la Defensoría del Pueblo, el Movimiento Manuela Ramos y otra de la Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso. Esta misma autoridad, además, determinó que en desarrollo del artículo 181 de la Constitución Política y del artículo 36 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional, tal decisión era adoptada en instancia final y definitiva, no procediendo contra ella recurso alguno.[8]

48. Tal como ha quedado demostrado, los peticionarios acudieron ante la autoridad competente, el Jurado Nacional de Elecciones, por el procedimiento consagrado en la misma Ley Electoral y recibieron respuesta en dos ocasiones, bajo el mismo supuesto de hecho y en el mismo sentido, sin que haya lugar a dudas a que hubo equívoco en las peticiones o en el procedimiento intentado. La respuesta del Estado para que se acudiera por la vía de un "Procedimiento Atípico de Nulidad de las Resoluciones" ante el mismo Jurado Nacional de Elecciones, es el ejercicio de un mecanismo o recurso extraordinario que sería aceptable si no existiera otro a través del cual esa autoridad hubiese tenido la oportunidad de pronunciarse, como efectivamente lo hizo y en dos ocasiones.

49. También observa la Comisión que de acuerdo a disposición constitucional, artículo 181, las resoluciones que emita el Jurado Nacional de Elecciones en esta materia son dictadas en instancia final, definitiva e irreversible, lo que significa que no tiene la posibilidad de ser conocidas y controladas en aspectos formales o de fondo por vía jurisdiccional en procesos ordinario, *verbi gratia* ante el contenciosos administrativo o por vía de amparo, tratándose esta última de una acción extraordinaria, con lo cual los peticionarios no tendrían otra oportunidad ante los órganos regulares del Estado para demandar la protección a estos derechos que alegan como violados.

---

7 Véase anexo 10 de la denuncia.

8 Véase anexo 15 de la denuncia, publicación diario El Peruano, página 200870 de miércoles 4 de abril de 2001. "Declaran infundada apelación interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra resolución emitida por el Jurado Electoral Especial de Ica".

50. En el otro aspecto referido a la carencia de interés para obrar que ha alegado el Estado, al no haber interpuesto las víctimas en forma directa el recurso interno (Pedido Atípico de Nulidad de Elecciones), observa la Comisión que tres de las presuntas víctimas señaladas en la denuncia, Janet Espinoza Feria, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, para la época de su presentación, estaban vinculadas al Movimiento Manuela Ramos en diferentes actividades en los distritos electorales referidos.

51. Entiende la Comisión que cuando el Movimiento Manuela Ramos acude ante el Jurado Nacional de Elecciones para solicitar la revisión de la resolución ya mencionada, acciona a nombre del colectivo de mujeres que dice representar, pero también a nombre de Janet Espinoza Feria, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, que hacen parte de su movimiento, con lo que se evidencia que se agotó el recurso interno[9] y si bien es cierto que las otras presuntas víctimas no acudieron directamente a esa instancia a reclamar para sí tal derecho, el Estado no ha aportado ningún argumento, razón valedera o prueba tendiente a demostrar que la decisión a la que hubiera arribado el Jurado Nacional de Elecciones, no hubiese sido diferente a lo resuelto por el mismo en las resoluciones del 5 de febrero y 3 de abril de 2001, cuando declaró improcedente e infundada las solicitudes de revisión de la Resolución 068-2001-JNE de 22 de enero de 2001 o hubiesen obtenido como respuesta que la improcedencia se originaba bajo el argumento que tales decisiones no son susceptibles de revisión, como señalan los peticionarios ocurrió con los señores Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo, en un asunto diferente al aquí expuesto. Existiendo dos resoluciones sobre los mismos hechos aquí reclamados, el Estado está bajo la obligación procesal de demostrar la posibilidad cierta de que un nuevo recurso ante la misma autoridad tendría al menos cierta perspectiva de éxito.[10]

52. Por lo anterior, la Comisión reitera que los recursos ofrecidos por la legislación interna en el área electoral para que las peticionarios y las presuntas víctimas hubieran acudido en solicitud de reposición de sus derechos fueron agotados por ellos a satisfacción y que por tratarse además de un procedimiento restrictivo, sin ninguna posibilidad de control judicial o constitucional, están agotadas la posibilidades para que el Estado peruano a través de su jurisdicción logre la realización de los presuntos derechos que se discuten como violados por sus agentes.

---

9 Ib. Caso María Eugenia Morales Sierra, Informe de Admisibilidad Caso 11.625, de 6 de marzo de 1998.

10 Véase en el mismo sentido Comisión Europea de Derechos Humanos, Appl. 27/55 X vs Federal Republic of Germany 1978.

B. Plazo para Presentar una Petición ante la Comisión

53. El artículo 46(1)(b) de la Convención establece como requisito para la admisibilidad de una petición que haya sido presentada dentro del plazo de los seis meses a partir del momento en que el peticionario haya sido notificado de la decisión definitiva. La Comisión observa que el último pronunciamiento definitivo del Jurado Nacional de Elecciones fue dictado el 3 de abril de 2001. La petición fue presentada ante la Comisión el 2 de agosto de 2201, dentro del plazo de los seis meses. La Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

C. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada

54. Con relación al requisito de que la petición no se halle pendiente de decisión por otro organismo internacional establecido en el artículo 46(1)(c) de la Convención, la Comisión no ha recibido información que indique que esta circunstancia esté presente. Por lo tanto, la Comisión considera que se ha cumplido con él. Por otra parte, la Comisión también concluyó que se ha cumplido con el requisito establecido en el artículo 47(d), por cuanto esta petición no es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión ni ha sido decidida por otro organismo internacional.

D. Caracterización de Violaciones

55. El artículo 47(b) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación cuando "no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención". Los peticionarios han alegado que con motivo de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones, el Estado ha violado el derecho a la no discriminación (artículo 1(1), a los derechos políticos (artículo 23) y el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) de la Convención. La Comisión considera que los hechos expuestos por los peticionarios, de ser ciertos, podrían configurar violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

V. Conclusiones

56. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

57. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión a los peticionarios y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los diez días del mes de octubre de 2002.

Firmado: Juan Méndez, Presidente; Marta Altolaguirre, Primera Vicepresidenta; José Zalaquett, Segundo Vicepresidente; Comisionados Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo y Clare K. Roberts.

Informe Nº 57 /03
Petición 12.337
Marcela Andrea Valdés Díaz
Chile[1]

10 de octubre de 2003

I. Resumen

1. El 4 de octubre de 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "CIDH") recibió una petición presentada por la Fundación Instituto de la Mujer (en adelante "la peticionaria"), patrocinada por los abogados Juan Pablo Olmedo Bustos y Ciro Colombara López, en la cual se alega la violación por parte del Estado de Chile (en adelante, "el Estado" o "el Estado chileno") de los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención de Belém do Pará") en perjuicio de Marcela Andrea Valdés Díaz (en adelante "la presunta víctima").

2. La peticionaria señala que Marcela Valdés Díaz se desempeñaba como Carabinera de Chile. Luego de un sumario en el cual se investigó su relación matrimonial y producto del cual otros dos carabineros recibieron sanciones menores, recibió una sanción de 15 días de arresto. Antes de la decisión final presentó un recurso de protección, recibiendo en consecuencia otra sanción de arresto por hacer uso de recursos judiciales antes de agotar la vía administrativa. Como consecuencia de estas sanciones fue luego pasada a retiro. Agrega que la señora Valdés apeló judicialmente su retiro pero sus recursos fueron denegados sin una revisión sustantiva de sus reclamos. La peticionaria considera que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la igualdad ante la ley, la integridad personal, la protección de la honra y la dignidad, la protección judicial y las garantías judiciales, incumpliendo además la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención. Agrega que el Estado tampoco ha cumplido con su obligación de adoptar las medidas apropiadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la

1 El Comisionado José Zalaquett, Presidente, nacional de Chile, no participó en la consideración o votación de este caso de conformidad con el artículo 17(2)(a) del Reglamento de la CIDH.

mujer. Con relación a la admisibilidad del reclamo, la peticionaria alega que se han agotado los recursos judiciales en el plano interno y que la petición cumple con los requisitos de forma y de fondo para la admisibilidad. El Estado, por su parte, considera que la petición es inadmisible por la falta de agotamiento de los recursos disponibles a nivel de la jurisdicción interna.

3. Tras analizar las posiciones de las partes, la Comisión concluye que es competente para conocer el caso presentado por los peticionarios y que el caso es admisible, a la luz de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y disposiciones reglamentarias correspondientes.

II. Trámite ante la Comisión

4. La petición fue recibida en la Comisión el 4 de octubre de 2000 y transmitida al Gobierno el 1º de noviembre de 2000, con un plazo de 90 días para proporcionar la información que considerase oportuna en relación con los hechos denunciados y el agotamiento de los recursos a nivel de la jurisdicción interna. El 17 de enero de 2001 el Estado solicitó una prórroga del plazo para presentar la información correspondiente. Por nota del 2 de febrero de 2001 se le concedió una prórroga de 30 días a partir de esa fecha. El 26 de abril de 2001 la Comisión se dirigió al Estado reiterando la solicitud de información y otorgando plazo hasta el 1º de mayo de 2001, de conformidad con el plazo máximo establecido por el artículo 34(6) del Reglamento.
5. El 13 de julio de 2001 el Gobierno remitió sus observaciones, que fueron transmitidas a la peticionaria, otorgándosele el plazo de un mes para responder. En su comunicación de fecha 5 de marzo de 2002, la peticionaria presentó sus observaciones a la respuesta del Estado.

6. De acuerdo a la solicitud de la peticionaria, el 6 de marzo de 2002, en el marco del 114° período ordinario de sesiones de la Comisión, se llevó a cabo una audiencia en la cual las partes discutieron la admisibilidad del presente caso.

7. El 19 de marzo de 2002 la Comisión transmitió al Estado las partes pertinentes de las observaciones presentadas por la peticionaria en su comunicación de fecha 5 de marzo de 2002, con un plazo de un mes para enviar sus comentarios.

8. El 21 de agosto de 2002 la peticionaria solicitó que la Comisión se pronunciara sobre la admisibilidad del caso dado que el plazo fijado para que el Estado enviara

sus observaciones había vencido. Hasta la fecha, el Estado no ha presentado observaciones adicionales.

III. Posición de las Partes

A. Posición del Peticionario

9. La peticionaria manifiesta que la presunta víctima pertenecía al cuerpo de Carabineros de Chile desde 1991. Señala que en el año 1999 prestaba servicios en la Primera Comisaría de la Prefectura de Valdivia N° 23, con el rango de Teniente de Carabineros (EF). En 1994 había contraído matrimonio con Claudio Vázquez Cardinalli, Capitán de carabineros de Chile. La denuncia señala que la presunta víctima era objeto de maltrato físico y psicológico por parte de su esposo, desde el comienzo de su matrimonio.

10. Según lo señala la Resolución Nº 15 de la Prefectura de Valdivia Nº 23 (ver *infra*) el 29 de marzo de 1999 el Comisario de la 1er. Comisaría de Valdivia informó de una presentación realizada por Marcela Valdés Días respecto de los problemas matrimoniales de la pareja, situación que fue derivada al Servicio de Asistencia Social.[2] La misma resolución señala que el 23 de abril de 1999 la repartición en la cual se desempeñaba la señora Valdés fue informada que el 11 de abril de 1999, el mismo Comisario se presentó en el domicilio de la pareja debido a un problema conyugal suscitado a raíz de una conversación telefónica de la señora Valdez con otro carabinero amigo suyo.

11. Asimismo, relata que estos malos tratos constan en el parte de Carabineros Nº 801 del 19 de mayo de 1999 y originaron una denuncia judicial por maltrato, presentada el 19 de mayo de 1999, radicada ante el 1er. Juzgado de Letra de la Ciudad de Valdivia. Este proceso concluyó, el 25 de mayo de 1999, mediante un avenimiento judicial logrado en una audiencia de conciliación obligatoria que establece la ley de violencia intrafamiliar. Como consecuencia, la presunta víctima obtuvo una orden judicial de protección permanente que la autorizaba a salir de la ciudad con sus hijos para evitar "futuras molestias o agresiones tanto físicas como sicológicas".

12. Con posterioridad al acuerdo logrado en sede judicial, durante el año 1999, la presunta víctima y su esposo solicitaron a sus superiores autorización para vivir en

2 Cfr. Resolución Nº 15 de la Prefectura Valdivia N° 23, IX Zona Carabineros Araucania, párr. 2.

forma separada, la que fue otorgada el 4 de junio de 1999 mediante Resolución Nº 14 de la Prefectura de Valdivia Nº 23. Al mismo tiempo, y a raíz de ese pedido, la Prefectura de Valdivia dispuso iniciar una investigación sumarial. El sumario concluyó con el dictado de la Resolución Nº 15 del 7 de junio de 1999.

13. Esta última resolución impuso una sanción de diez días de arresto para la presunta víctima por haber incurrido en "una conducta privada impropia" al mantener una amistad profunda con el Teniente (I) Manuel Andrés Suazo Erba con quien la peticionaria 'inició una 'relación de amistad' que 'aún cuando no se pudo determinar que haya derivado en una relación de tipo sentimental, permite presumir fundadamente que dio margen a comentarios en tal sentido y, también, provocó el quiebre definitivo del matrimonio' con el Capitán Sr. Claudio Aurelio Vásquez Cardinalli, situación que trascendió a Oficiales y algunos civiles, trastornando las labores profesionales de la Unidad y dañando el prestigio de la Institución.[3] Asimismo, se impusieron sanciones de cuatro días de arresto para su esposo por haber "provocado violencia intrafamiliar en su hogar al golpear a su esposa" y de diez días de arresto para el Teniente Manuel Andrés Suazo Erba por haber "evidenciado una serie de actitudes inadecuadas... perjudicando el prestigio de la Institución, y de las labores profesionales en la 1era. Comisaría Valdivia, siendo responsable con su actitud que las relaciones del matrimonio se deterioraran irreversiblemente".[4]

14. Refiere que la presunta víctima apeló la Resolución Nº 15 mencionada *supra*, por medio de una acción administrativa presentada ante la IX Zona de Carabineros, que el 7 de julio de 1999 dictó la Resolución Nº 26 ratificando la medida impuesta. A su turno, esta resolución fue apelada ante la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, que el 28 de octubre de 1999 dictó la Resolución Nº 161 rechazando el recurso deducido y aumentando la sanción a "15 días de arresto con servicio" sin posible apelación administrativa ulterior.

15. Explica que paralelamente a su reclamo en sede administrativa, el 14 de junio de 1999 la presunta víctima había interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Valdivia un recurso de protección en relación con la resolución 15 ya mencionada. Este recurso fue posteriormente desistido.

---

3 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 5.
4 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 6.

16. Señala que a raíz del recurso judicial intentado la 1era. Comisaría de Valdivia dictó la resolución Nº 12 del 14 de julio de 1999, mediante la cual se le aplicó a Marcela Valdés Díaz la sanción de "tres días de arresto con servicio". En esa resolución se aclara que la sanción se impone sobre la base de que "con falta de tino y criterio recurrió por una situación netamente administrativa a los tribunales de justicia, instancia ajena al ámbito institucional, sin esperar el resultado de las instancias reglamentarias pertinentes a que tiene derecho y se encuentra ejerciendo".[5]

17. Explica que esta medida fue apelada ante la Prefectura de Carabineros de Valdivia Nº 23, pero sus recursos fueron rechazados y la sanción fue aumentada a la de cinco días de arresto. Esta resolución fue también apelada ante la IXa. Zona de Carabineros de la Araucanía, que el 16 de septiembre de 1999, mediante la Resolución Nº 28, rechazó el recurso intentado y confirmó la sanción impuesta.

18. Relata que, con motivo de las sanciones impuestas, la Junta Calificadora de Oficiales Subalternos procedió a revisar la calificación de la presunta víctima para el año 1999. Esa Junta, el 11 de agosto de 1999, consideró que presentaba "graves deficiencias en sus condiciones personales, profesionales y morales" y modificó su clasificación de "Lista Dos De Satisfactorios" a "Lista Cuatro de Eliminación". Esta decisión fue apelada ante la Junta de Méritos y Apelaciones, que el 1º de septiembre de 1999 decidió no acoger la apelación y mantener la clasificación en la lista Cuatro de Eliminación. Esta resolución fue también apelada en forma verbal ante la Junta Superior de Apelaciones, que el 21 de septiembre de 1999 rechazó la apelación.

19. Como consecuencia de ello, por Decreto Supremo N° 764 el Ministerio de Defensa la llamó a "retiro absoluto" a partir del día 2 de enero de 2000.

20. A raíz de las resoluciones de las Juntas Clasificadoras, la presunta víctima interpuso un Recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la Dirección del Personal Depto. P. 1 y la Dirección de Orden y Seguridad, ambas de carabineros de Chile. Al interponer el recurso, la presunta víctima alegó que las resoluciones que determinaron su despido y la investigación que le sirvieron de fundamento "importan un acto arbitrario e ilegal, toda vez que se atenta contra las garantías constitucionales... consistentes en la 'igualdad ante la ley', 'el debido procedimiento' y el derecho a la integridad personal, privacidad y honra, la inviolabilidad de[l]... hogar y de toda forma de comunicación privada".[6]

---

5 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 8.

6 Ver, recurso de protección presentado ante la Corte de Apelaciones de Santiago el 18/11/99, pág. 3.

21. El 14 de marzo de 2000, la Corte rechazó la acción interpuesta por considerar que no hubo ninguna conducta ilegal o arbitraria por parte de la institución de carabineros, que no existen incorrecciones formales en el procedimiento calificatorio y que las actuaciones de las autoridades policiales se basaron en "apreciaciones de fondo que, por una parte, son privativas de esa autoridad y, por la otra, no aparecen irracionales o fuera del contexto en que se mueve o actúa la institución de que se trata".[7] Esta sentencia fue confirmada por la Corte Suprema mediante resolución del 5 de abril de 2000.

22. La peticionaria sostiene que el Estado de Chile no actuó de conformidad con las normas internacionales que le imponen la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Agrega que tampoco cumplió con su deber de adoptar las medidas apropiadas para garantizar la integridad física y psíquica de la presunta víctima. Sostiene que, por el contrario, ante la denuncia de malos tratos, Carabineros de Chile atribuyó la violencia a la "conducta liberal e inapropiada" de la presunta víctima y decidió sancionarla por tal comportamiento.

23. Asimismo, alega que la investigación sumarial importó una injerencia arbitraria en la vida privada de la presunta víctima. Explica que tal injerencia no era necesaria para determinar sus responsabilidades disciplinarias en la Institución y que, además, afectó su derecho a la protección de la honra y la dignidad.

24. La peticionaria considera que la presunta víctima fue sancionada, calificada y llamada a "retiro absoluto" en forma arbitraria y discriminatoria. Sostiene que los hechos que motivaron la sanción no justificaban una medida extrema tal como la que originó su posterior llamado a retiro. Aduce que fue tratada con mayor severidad "por el hecho de ser mujer y ser parte de una determinada institución en cuyo contexto particular se permite la discriminación e imposición de estereotipos". Señala que esta conclusión "claramente se desprende que Carabineros de Chile considera que una relación de amistad es más reprochable que el maltrato físico o psicológico... [y que] reiterados cuadros de violencia doméstica fueron pasados por alto, estimándose incluso, que fue la recurrente la responsable de la separación".[8]

25. La peticionaria sostiene que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, que denegó el recurso de protección y que fue luego confirmada por la Corte

7 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 10.
8 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 27.

Suprema de Chile, es violatoria del derecho de acceso a la jurisdicción. Considera que los tribunales judiciales se limitaron a verificar la legalidad de los procedimientos y la presunta víctima no tuvo oportunidad de ser oída por un tribunal imparcial e independiente respecto de la arbitrariedad de la sanción y la calificación.

26. La peticionaria considera que la presunta víctima agotó los recursos de la jurisdicción interna. En particular, explica que no era necesario interponer un recurso ante la Contraloría General de la República, como sostiene el Estado. Manifiesta que se trata de un recurso facultativo y que, de conformidad con el ordenamiento jurídico chileno, la presunta víctima optó por no utilizarlo y acudir directamente a la instancia judicial.

27. Asimismo, considera que el artículo 46(1) de la Convención Americana exige el agotamiento de las instancias judiciales internas y el recurso ante la Contraloría General de la República es un remedio administrativo. Concluye que, por tal motivo, no es necesario agotarlo para acudir a la instancia internacional.

28. Finalmente, alega que no se trataba de un recurso adecuado y eficaz. Refiere que la Contraloría General de la República ha considerado, en forma reiterada y uniforme en sus dictámenes, que las "Juntas Calificadoras de méritos son soberanas en cuanto a las apreciaciones técnicas sobre la idoneidad, eficacia profesional, condiciones personales y moralidad de los funcionarios que califica, por lo que esta Contraloría ... sólo puede pronunciarse sobre la validez de los procesos calificatorios del personal de Carabineros cuando existen vacíos de procedimiento o infracciones al reglamento de evaluación".

B. Posición del Estado

29. El Estado señala que no existió violación de las normas internacionales relativas a su obligación de prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer. Considera que la presunta víctima no denunció la situación de violencia a la Institución y optó por interponer una acción judicial en los términos de la Ley 19.325 de Violencia Intrafamiliar. Refiere que esa denuncia concluyó con un acuerdo judicial que, entre otros puntos, dejaba vigente una medida de protección a favor de la presunta víctima y sus hijos. Alega que la presunta víctima "decidió la solución que más se ajustaba a sus intereses... [y que] Carabineros de Chile no tuvo ninguna intervención ni injerencia en dicho problema por la expresa voluntad de la reclamante".

30. El Estado sostiene que la investigación sumarial no puede considerarse una injerencia arbitraria en la privacidad de la presunta víctima. Explica que "la participación institucional no se lleva a cabo únicamente por la violencia que el cónyuge ejerce sobre la peticionaria (porque la ignoraba) ni por la supuesta infidelidad de la señora Valdés (que también ignoraba), sino por la perturbación que la situación existente entre la peticionaria y su cónyuge causó a la Prefectura y al cuartel en cuestión". Agrega que "simplemente se trató de investigar la conducta de tres oficiales de Carabineros de Chile que habían actuado impropiamente en el lugar de desempeño de sus tareas de funcionario público policial".

31. El Estado considera que no hubo discriminación en perjuicio de la presunta víctima por el hecho de ser mujer. Alega que los agravios presentados por la peticionaria en este punto son meras conjeturas que no encuentran asidero en las constancias del sumario administrativo. Manifiesta que al Teniente Suazo se le aplicó la misma sanción que a la presunta víctima. Aduce que la presunta víctima fue sancionada y calificada de conformidad con los reglamentos internos y sus antecedentes como funcionaria.

32. El Estado sostiene que no correspondía a los tribunales judiciales realizar una revisión amplia de las decisiones impugnadas y que ello no implica una denegación de justicia ni una violación a las garantías del debido proceso. Explica que la imposición de sanciones y la calificación del personal son facultades discrecionales en las que se evalúan cuestiones de idoneidad y ética profesional. Considera que, en una institución policial militarizada, estas apreciaciones no pueden ser realizadas "por un tercero ajeno a Carabineros, sin los conocimientos para apreciar técnicamente la idoneidad y eficacia profesional e imposibilitado, además, de realizar la observación personal que lleva a cabo quien califica".

33. Señala que la reglamentación interna establece varias instancias administrativas de apelación en las cuales la presunta víctima tuvo la oportunidad de ser oída con todas las garantías del debido proceso. Considera que, de todos modos, las decisiones fueron convalidadas por una sentencia judicial tanto en cuanto a los procedimientos como con relación a las apreciaciones de fondo "ya que estimó que la Institución actuó dentro de sus facultades privativas, sin que tampoco pudieran evaluarse como carentes de razón o ajenas al contexto de su accionar legal".

34. Con relación al agotamiento de los recursos internos, el Estado se limita a afirmar que la presunta víctima no agotó los recursos de la jurisdicción interna. Concretamente, sostiene "que pudo haber recurrido a la Contraloría General de la República, como lo autoriza el Estatuto del Personal, pero no lo hizo"[9] sin señalar la pertinencia de ese recurso.

IV. Análisis sobre Competencia y Admisibilidad

A. Competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* de la Comisión

35. La peticionaria se encuentra facultada por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la Comisión. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien Chile se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana y en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Chile es un Estado parte en la Convención Americana desde el 21 de agosto de 1990, y en la Convención de Belém do Pará desde el 15 de noviembre de 1996, fecha en que se depositaron los instrumentos de ratificación respectivos. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

36. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte en ambos tratados.

37. La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

38. Finalmente la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian hechos que podrían caracterizar violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará.

---

9 Escrito del Estado de contestación de la petición, del 13 de julio de 2001, pág. 13.

B. Requisitos de Admisibilidad

1. Agotamiento de los Recursos Internos

39. El artículo 46(1)(a) de la Convención Americana establece que la admisibilidad de una determinada petición depende directamente de que se hayan interpuesto y agotado los recursos disponibles en la jurisdicción interna del Estado. En el caso en examen se ha planteado una controversia respecto del recurso que la presunta víctima tenía disponible ante la Contraloría General de la República. Corresponde a la Comisión Interamericana determinar si era necesario agotarlo para acceder a la instancia internacional.

40. Cabe aclarar que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte"), como la Comisión han sostenido en reiteradas oportunidades que "(…) la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios".[10] En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida.

41. Por otra parte, "conforme lo ha reiterado la Corte Interamericana en varias oportunidades, si en un caso específico el recurso no es idóneo para proteger la situación jurídica infringida y capaz de producir el resultado para el que fue concebido, es obvio que no hay que agotarlo".[11] En este punto, la peticionaria alega que, de

---

10 Véase Corte IDH, Decisión del Asunto Viviana Gallardo y Otros del 13 de noviembre de 1981, Ser. A N° G 101/81, párrafo 26. Véase también CIDH, Informe N° 5/02 (Admisibilidad), Caso 12.080, Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini, Argentina, 27 de febrero de 2002; e Informe Nº 74/99, Caso 11.810, Sebastián Sánchez López, Sebastián López López y Mateo López Pérez, México, 4 de mayo de 1999.

11 Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.1 y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 36 y Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Ser. C Nº 4, párrafo 63; Véase en igual sentido, CIDH, Informe Nº 68/01 (Admisibilidad), Caso 12.117, Santos Soto Ramírez y otros, México, 14 de junio del 2001, párrafo 14; e Informe Nº 83/01 (Admisibilidad), Caso 11.581, Zulema Tarazona Arriate y otras, Perú, 10 de octubre del 2001, párrafo 24.

conformidad con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, ese recurso no era adecuado para impugnar decisiones como las que afectaban a la presunta víctima.

42. Al respecto, cabe observar que la peticionaria alega el agotamiento de los recursos, a lo cual se opone el Estado, por lo que este último tiene la carga de la prueba tanto sobre la existencia de los recursos que están disponibles como respecto de su efectividad.[12] En el caso, el Estado no ha explicado si el recurso ante la Contraloría General de la República era un recurso eficaz ni tampoco ha respondido las observaciones que la peticionaria hizo al respecto. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado no ha cumplido con la carga de demostrar que el recurso ante la Contraloría General de la República era adecuado para remediar las violaciones alegadas por los peticionarios.

43. Por lo expuesto, la Comisión considera que se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 46 de la Convención en cuanto a la interposición y al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna.

2. Plazo de Presentación de la Petición

44. Conforme a lo dispuesto en el artículo 46(1)(b) de la Convención, toda petición debe ser presentada en plazo para que pueda ser admitida; a saber, dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la parte denunciante haya sido notificada de la sentencia definitiva a nivel nacional.

45. Como ya se señaló, la comunicación que dio inicio a esta petición fue recibida el 4 de octubre de 2000 y la última sentencia de la jurisdicción interna fue dictada por la Corte Suprema de Chile el 5 de abril de 2000. En consecuencia, la petición fue presentada dentro del plazo establecido por la Convención.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada

46. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya

12 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos humanos, ha señalado que "el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad". Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párr. 88.

examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención.

4. Caracterización de los Hechos Alegados

47. El Estado solicitó a la Comisión que declare inadmisible la denuncia, ya que de ella surge que no existen hechos que caractericen violaciones a la Convención Americana ni a la Convención de Belém do Pará.

48. La Comisión considera que no corresponde en esta etapa del procedimiento establecer si hay o no una violación de la Convención Americana. A los fines de la admisibilidad, la CIDH debe decidir si se exponen hechos que puedan caracterizar una violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana, y si la petición es "manifiestamente infundada" o sea "evidente su total improcedencia", según el inciso (c) del mismo artículo.

49. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La CIDH debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo del asunto discutido. El propio Reglamento de la Comisión, al establecer dos claras etapas de admisibilidad y fondo, refleja esta distinción entre la evaluación que debe realizar la Comisión a los fines de declarar una petición admisible y la requerida para establecer una violación de derechos humanos.

50. En el presente caso, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 47(b) de la Convención Americana, la Comisión considera que los planteos de la peticionaria resultan fundados y conducentes para determinar, al estudiar el fondo del asunto, si los hechos constituyen violaciones a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.

51. En este sentido, en el análisis sobre el fondo del presente caso, la Comisión analizará los reclamos de la peticionaria relativos a la investigación del sumario administrativo en relación al alcance del derecho a la honra y la dignidad, así como el derecho a la integridad psíquica. Respecto de dicha investigación y sus resultados de

sanción y retiro obligatorio, la Comisión analizará los planteos relativos al derecho de ser tratado de manera igual y sin discriminación por razones de género.

52. En relación a la violencia a la que la supuesta víctima fue sometida por su esposo, la peticionaria no ha alegado una violación al deber de prevención ni de investigación de esos hechos de violencia. La principal alegación de la peticionaria se refiere a la falta de sanción adecuada, una vez que las autoridades tomaron conocimiento de esos hechos de violencia. En este sentido, la Comisión considera que la información presentada por la peticionaria es suficiente para permitir un análisis de dicho argumento a la luz del artículo 5 de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belem do Pará.

53. Al mismo tiempo, la Comisión debe determinar si la supuesta víctima tuvo acceso a la protección y las garantías judiciales contempladas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en cuanto a la revisión judicial de la decisión de pasar a retiro. En relación al artículo 25 de la Convención, la Comisión deberá también considerar, la aplicación de una sanción de arresto debido a la utilización del recurso judicial de protección.

54. En consecuencia, la CIDH no encuentra que la petición sea "manifiestamente infundada" o que sea "evidente su improcedencia". Por lo tanto, la Comisión considera que las alegaciones de los peticionarios sobre violaciones a los derechos protegidos por los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará, en el asunto materia del presente informe, podrían caracterizar violaciones a los derechos de la presunta víctima.

V. Conclusiones

55. Respecto de las presuntas violaciones a los derechos protegidos por los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará, la Comisión concluye que tiene competencia para examinar el presente caso y que la petición es admisible conforme a los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

56. En función de los argumentos de hecho y de derecho expuestos anteriormente y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible la petición bajo estudio, en relación con los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 7 de la de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
2. Notificar esta decisión al Estado y a la peticionaria.
3. Iniciar el trámite sobre el fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual a ser presentado a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre de 2003.

(Firmado): Clare Kamau Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán Segunda Vicepresidenta; Comisionados Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 59/03
Petición 071/01
Sonia Arce Esparza
Chile[1]

10 de octubre de 2003

I. Resumen

1. En el presente informe se aborda la admisibilidad de la petición P071/01. Su trámite fue iniciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Comisión" o "la CIDH") tras haber recibido una petición el 30 de enero de 2001 y la documentación que la fundamenta, el 27 de agosto de 2001. La petición fue interpuesta por Sonia del Carmen Arce Esparza, la presunta víctima, y la Corporación de la Morada (en adelante, "los peticionarios") contra la República de Chile (en adelante, "el Estado"). Conforme a un pedido de los peticionarios, se agregó como copeticionario, en octubre de 2001, el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL).

2. Los peticionarios alegan que ciertos artículos del Código Civil chileno violan los derechos de la Sra. Arce Esparza consagrados en los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana") y los artículos 1, 2, 5(a), 15(1), 15(2) y 16(1) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En particular, los peticionarios argumentan que el artículo 1749 del Código Civil chileno, que autoriza al cónyuge varón a actuar como único administrador de los bienes de la cónyuge, viola los derechos de la presunta víctima. Los peticionarios sostienen que otros artículos del Código Civil chileno relacionados con la administración de bienes entre cónyuges también violan los derechos de la presunta víctima, a saber, los artículos 1750, 1752 y 1754 de dicho Código. Los peticionarios afirman que satisfacen los requisitos de admisibilidad de la Comisión y que están exceptuados de agotar los recursos internos o que, en su defecto, los han agotado todos.

1 El miembro de la Comisión José Zalaquett, de nacionalidad chilena, no participó en el examen y la votación, de conformidad con el Artículo 17(2)(a) del Reglamento.

3. El Estado sostiene, por su parte, que la declaración debe ser declarada inadmisible por no haber agotado los recursos internos. Afirma que la Sra. Arce Esparza no ha invocado total o debidamente dos recursos pertinentes: (1) el recurso de protección, y (2) el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (en adelante, el "recurso de inaplicabilidad").

4. Como se indica más adelante, de acuerdo con su examen, la Comisión concluye que es competente para dar vista a las denuncias de los peticionarios en relación con la violación de los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana.

II. Trámite ante la Comisión

5. El 30 de enero de 2001, la Comisión recibió una petición interpuesta por los peticionarios Sonia del Carmen Arce Esparza y la Corporación de la Morada. Por nota del 21 de marzo de 2001, la Comisión informó a los peticionarios que no se podía iniciar el trámite correspondiente a esa altura porque la información presentada no indicaba que se hubieran agotado los recursos internos.

6. El 25 de abril de 2001, los peticionarios enviaron a la Comisión una respuesta de cuatro páginas en que sostenían que estaban exceptuados de agotar la vía interna por inexistencia de recursos efectivos. El 9 de mayo de 2001, la Comisión envió una nota a los peticionarios informándoles que seguía siendo insuficiente la información sobre el agotamiento de los recursos internos para empezar el trámite.

7. El 27 de agosto de 2001, los peticionarios enviaron a la Comisión información adicional sobre el agotamiento de los recursos internos. Por nota del 25 de septiembre de 2001, la Comisión informó a los peticionarios que había iniciado el trámite de la petición. Por nota de la misma fecha, la Comisión envió al Estado las partes pertinentes de la petición, solicitándole una respuesta dentro de los 90 días, de acuerdo con el artículo 30(3) del Reglamento.

8. El 17 de octubre de 2001, el peticionario, Corporación de La Morada, envió una carta a la Comisión solicitando que el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL) fuera también incorporado como copeticionario. Por nota del 1 de noviembre de 2001, la peticionaria Sonia Arce Esparza solicitó análogamente que CEJIL fuera incorporado como copeticionario.

9. El 28 de noviembre de 2001, el Estado se dirigió por escrito a la Comisión solicitando una prórroga para presentar su respuesta. Por nota del 7 de enero de 2002, la Comisión accedió a lo solicitado, de conformidad con el artículo 30(3) de su Reglamento.

10. El 22 de enero de 2002, la Comisión recibió una carta de los peticionarios en la que solicitaban una audiencia ante la Comisión y el Estado. La Comisión accedió a lo solicitado en nota del 6 de febrero de 2002. La audiencia fue celebrada el 6 de marzo, en el curso del 114º período ordinario de sesiones, para escuchar las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad del caso. Ambas partes estuvieron representadas y participaron debidamente.

11. El Estado presentó su respuesta a la Comisión el 7 de marzo de 2002. La Comisión remitió a los peticionarios la respuesta del Estado el 19 de marzo de 2002, solicitándoles las observaciones dentro del plazo de un mes. Hasta la fecha, los peticionarios no han respondido.

III. Posición de las Partes

A. Los Peticionarios

12. Los peticionarios argumentan que ciertos artículos del Código Civil chileno violan los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En particular, los peticionarios afirman que los artículos del Código Civil relacionados con los derechos y obligaciones de los cónyuges en la administración de sus bienes violan los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana y los artículos 1, 2, 5(a), 15(1), 15(2) y 16(1) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

13. El 28 de febrero de 1976, la Sra. Arce Esparza contrajo matrimonio con Patricio Salinas Arce, con lo cual se sometió a las disposiciones del Código Civil sobre la administración de los bienes entre cónyuges. En 1994, tras el fallecimiento de sus padres, la Sra. Arce Esparza heredó algunos inmuebles. Cuando trató de venderlos, el agente inmobiliario encargado de la venta se negó a concluir la transacción sin el consentimiento del esposo de la Sra. Arce Esparza, como lo exige el artículo 1749 del Código Civil chileno.

14. Los peticionarios argumentan que el artículo 1749 en particular, así como los demás artículos relacionados con la administración de bienes entre cónyuges, violan derechos protegidos de la Sra. Arce Esparza. El artículo 1749 del Código Civil considera al marido jefe de la unión marital y, como tal, el único administrador de los bienes de la pareja y de la esposa. "El marido es jefe de la sociedad conyugal, y como tal administra los bienes sociales y los de su mujer…".[2] Esta ley exige el consentimiento del esposo para toda decisión que afecte los bienes de su cónyuge, lo que significa que la Sra. Arce Esparza no puede vender sus bienes sin el consentimiento del esposo.

15. El artículo 1754 establece que la esposa no puede administrar sus propios bienes, excepto en circunstancias extraordinarias. "La mujer no podrá enajenar o gravar ni dar en arrendamiento o ceder la tenencia de los bienes de su propiedad que administre el marido, sino en los casos del artículo 138".[3] El artículo 1752 dispone expresamente que la esposa no tiene derechos sobre los bienes de la pareja durante el matrimonio. "La mujer por sí sola no tiene derecho alguno sobre los bienes sociales durante la sociedad".[4] Además, el artículo 1750 del Código Civil dispone que los bienes del esposo y los bienes maritales deben ser considerados uno a los efectos de terceros tales como los acreedores. "El marido es, respecto de terceros dueño de los bienes sociales, como si ellos y sus bienes propios formasen un solo patrimonio, de manera que durante la sociedad los acreedores del marido podrán perseguir tanto los bienes de éste como los bienes sociales; sin perjuicio de los abonos o compensaciones que a consecuencia de ello deba el marido a la sociedad o la sociedad al marido".[5] Los peticionarios consideran que los artículos impugnados violan directamente los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana. En particular, que violan sus derechos a la igual protección y al pleno goce de su derecho a la propiedad, como lo es la capacidad de comprar y vender tierras libremente.

16. Los peticionarios sostienen que la ley no ofrece alternativa real alguna a la Sra. Arce Esparza para administrar sus propios bienes. Una alternativa sería que la Sra. Arce Esparza pidiera a su esposo el consentimiento para administrar sus propios bienes. Los peticionarios argumentan que ello es imposible (puesto que el esposo de la Sra. Arce Esparza no puede ser localizado) y discriminatorio, puesto que estaría

2 Artículo 1749 del Código Civil de Chile.
3 Artículo 1754 del Código Civil de Chile.
4 Artículo 1752 del Código Civil de Chile.
5 Artículo 1750 del Código Civil de Chile.

obligada a depender del consentimiento de su cónyuge. Otra alternativa sería que la Sra. Arce Esparza solicitara autorización al juez para administrar sus propios bienes, lo cual exigiría demostrar una causa especial (por ejemplo, que su esposo niega el consentimiento sin justificación). Los peticionarios consideran que tener que demostrar una causa especial limita injustificablemente el derecho de la Sra. Arce Esparza a administrar sus bienes.

17. Los peticionarios argumentan que han satisfecho los requisitos de admisibilidad de la Comisión. Específicamente, en cuanto al requisito del agotamiento de los recursos internos, los peticionarios sostienen que están exceptuados de cumplir ese extremo en virtud del artículo 46(2)(a) o, en su defecto, que han agotado los recursos internos.

18. Los peticionarios afirman que están exceptuados de agotar la vía interna porque los dos recursos disponibles, el recurso de protección y el recurso de inaplicabilidad, son inadecuados. Ambos plantean como requisito previo para acceder al recurso que exista un proceso penal en curso en un tribunal inferior en que se esté aplicando la presunta ley inconstitucional contra la Sra. Arce Esparza. Ello significa que, para tener acceso al recurso, la Sra. Arce Esparza, primero, tendría que presentarse ante un juez y solicitar permiso para administrar sus propios bienes y ese permiso tendría que serle negado. Los peticionarios argumentan que esos recursos son inadecuados, por dos razones: primero, porque, al tener que pedir permiso al juez para administrar sus propios bienes, la Sra. Arce Esparza tendría que someterse precisamente a la discriminación que está impugnando. Segundo, porque estos recursos no atienden a la alegación de la Sra. Arce Esparza de que los artículos impugnados, aún en ausencia de aplicación directa por un juez para impedirle vender sus bienes, son violatorios de sus derechos.

19. Como alternativa, los peticionarios argumentan que la Sra. Arce Esparza ha agotado los recursos internos. El 2 de agosto de 2001, la Sra. Arce Esparza interpuso un recurso de protección ante la Alta Corte de Apelaciones de Santiago, el cual fue desestimado el 6 de agosto de 2001. La Corte declaró que no hacía lugar a la apelación porque los hechos alegados estaban fuera del ámbito de ese recurso.[6] Los

6 En su decisión, la Alta Corte de Apelaciones de Santiago declaró que *"los hechos descritos en la presentación de fojas 1 sobre pasan los márgenes del procedimiento del recurso de protección , toda vez que se cuestionan las disposiciones de una ley, cuya aplicación, de conformidad con la Constitución Política del Estado, no es susceptible de impugnarse por esta vía…"*. Véase nota de los peticionarios a la Comisión de fecha 27 de agosto de 2001 en que se cita a la Alta Corte de Apelaciones de Santiago.

peticionarios sostienen que esta negativa a su apelación prueba el agotamiento de los recursos internos.

B. El Estado

20. El Estado no ha controvertido la sustancia de las denuncias de los peticionarios. Por el contrario, argumenta que, primero, la legislación chilena protege los derechos de la Sra. Arce Esparza y, segundo, que la petición debe ser desestimada por no haber agotado los recursos internos.

21. El Estado chileno sostiene que la legislación chilena protege los derechos de la Sra. Arce Esparza. La Constitución de Chile protege el derecho a la igualdad ante la ley.[7] Además, la legislación chilena garantiza expresamente el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer. "hombres y mujeres son iguales ante la ley."[8] Otra ley chilena garantiza expresamente el derecho de todos al pleno goce de sus derechos a la propiedad. "[Todos tienen] derecho de propiedad en sus diversas especies y sobre toda clase de bienes [de tal manera que] nadie puede ser privado de este derecho…".[9] Existe también una doctrina chilena según la cual toda ley anterior a la Constitución se considera tácitamente derogada cuando está en conflicto con las garantías constitucionales. En este caso –dice el Estado– el artículo 1749 es anterior a la Constitución, por lo cual, no debe aplicarse. Además, el Estado sostiene que quien quiera que trate de hacer cumplir esta ley contra una persona estará violando ese derecho individual y, cuando se viola un derecho individual, la persona perjudicada tiene acceso a recursos internos efectivos.

22. En este caso, el Estado afirma que la Sra. Arce Esparza tiene acceso a dos recursos efectivos: (1) el recurso de protección, y (2) el recurso de inaplicabilidad. En tanto los peticionarios caracterizan los recursos como ineficaces, el Estado considera que la Sra. Arce Esparza no los invocó debidamente. En el caso del recurso de protección, la razón de la denegación de la apelación fue que la víctima no impugnó una aplicación ilegal de la ley, como lo exige el recurso. En realidad, argumentó que la propias leyes violaban sus derechos. En el caso del recurso de inaplicabilidad, la presunta víctima aún no ha tratado de invocar este recurso o de satisfacer su requisito previo de que exista un proceso legal en un tribunal inferior en que la ley alegadamente inconstitu-

7 Constitución de la República de Chile, artículo 2, Nº 2.
8 Artículo Nº 19.611 del Código Civil de Chile , 16 de junio de 2001.
9 Artículo Nº 24 del Código Civil de Chile , 16 de junio de 2001.

cional se está aplicando contra ella. Por tanto, el Estado entiende que los peticionarios no pueden argumentar que los recursos sean inadecuados hasta no haberlos invocado debidamente. El Estado alega también que el requisito del agotamiento no ha sido satisfecho porque los peticionarios, por su propia admisión, nunca invocaron el recurso de inaplicabilidad. El Estado sostiene que, por todas estas razones, no debe aceptarse la petición por no haberse agotado los recursos de la vía interna.

IV. Análisis de la Admisibilidad

A. Competencia de la Comisión *ratione personae, ratione materiae, ratione temporis* y *ratione loci*

23. De acuerdo con el artículo 44 de la Convención Americana, los peticionarios están autorizados a presentar denuncias ante la CIDH. En el caso presente, la presunta víctima nombrada en la petición es una persona cuyos derechos protegidos por la Convención el Estado se comprometió a respetar y garantizar. Con respecto al Estado, la Comisión observa que Chile es parte de la Convención Americana desde el 21 de agosto de 1990, fecha en que depositó el correspondiente instrumento de ratificación. Por tanto, la Comisión es competente *ratione personae* para examinar la petición.

24. La Comisión también es competente *ratione loci* para examinar la petición por cuanto en la misma se alega la violación de derechos protegidos por la Convención Americana, que habría ocurrido dentro del territorio de un Estado parte de ese instrumento internacional. La CIDH también tiene competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos por la Convención Americana ya regía para el Estado cuando habrían ocurrido los hechos alegados. Por último, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* por cuanto en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Otros Requisitos de la Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

25. El artículo 46 de la Convención Americana especifica que, para que un caso sea admitido, se requerirá "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de juris-

dicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". Este requisito existe para garantizar al Estado afectado la oportunidad de resolver las disputas dentro de su propio contexto legal. Pero, cuando, como cuestión de hecho o de derecho, no existen recursos internos efectivos, se exceptúa el requisito de agotarlos. El artículo 46(2) de la Convención especifica que esta excepción rige: si la legislación del Estado afectado no ofrece el debido proceso para la protección del derecho presuntamente violado; si la parte que alega la violación se vio obstaculizada en su acceso a los recursos internos, o si existió demora indebida en el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En consecuencia, cuando el peticionario alega incapacidad para probar el agotamiento, el artículo 31 del Reglamento de la Comisión establece que se traslada al Estado la carga de probar qué recursos específicos quedan por ser agotados y de ofrecer una reparación del perjuicio alegado.

26. Los escritos de ambas partes coinciden en indicar dos recursos que se aplicarían a la situación denunciada, a saber el recurso de protección y el recurso de inaplicabilidad. Los peticionarios sostienen que ambos recursos son ineficaces, pues su invocación y agotamiento exigirían que las normas impugnadas primero fueran aplicada a través de una decisión judicial o proceso específicos en relación con la administración de los bienes de la Sra. Arce Esparza. Los peticionarios argumentan que la presunta víctima debe estar en condiciones de impugnar la constitucionalidad de las normas en cuestión, pues actualmente la afectan en términos de su carácter discriminatorio, sin tener que satisfacer ninguna otra condición. Agregan que, en su defecto, la interposición por la presunta víctima de un recurso de protección satisface plenamente el requisito del artículo 46 del agotamiento de la vía interna. El Estado, en suma, afirma que la aplicación de las normas en una situación concreta es un requisito procesal y que, una vez satisfecho, ambos recursos ofrecen todas las posibilidades de una reparación efectiva. En consecuencia, sostiene que la presunta víctima no invocó debidamente el recurso de protección según los requisitos aplicables, y no invocó absolutamente el recurso de inaplicabilidad, por lo cual no ha satisfecho los requisitos del artículo 46.

27. Al analizar el requisito del agotamiento de los recursos internos, la Comisión observa primero que la situación denunciada refiere al efecto de las normas impugnadas en los derechos de la presunta víctima. La afirmación básica es que las normas violan los derechos de la Sra. Arce Esparza a no sufrir discriminación y a la igual protección de la ley simplemente por estar vigentes. La Comisión observa que

la jurisprudencia del sistema confirma que las distinciones de la ley basadas en una condición personal pueden de por sí, sin que medie acción alguna de aplicación, dar lugar a responsabilidad de parte del Estado por no observar las obligaciones respecto de la igualdad y la no discriminación.[10] En el caso presente, ninguno de los recursos disponibles permite a la Sra. Arce Esparza impugnar directamente las normas contestadas en tanto afectan sus derechos por su simple vigencia. Ambos recursos exigen que la presunta víctima se someta a ulteriores aplicaciones de las normas para poder impugnarlas. Por tanto, la Comisión concluye que los recursos internos disponibles son inadecuados y que, en consecuencia, los peticionarios quedan exceptuados de agotar los recursos internos, según el artículo 46 de la Convención Americana.

28. Además, las disposiciones del artículo 46 requieren que la sustancia de la situación denunciada ante la Comisión haya sido planteada ante la justicia interna. Como lo reitera la jurisprudencia del sistema, no es necesario agotar todos los recursos teórica o formalmente disponibles, sino aquellos adecuados y efectivos para reparar la situación denunciada. Como se indicó, las partes concurren en que existen dos posibles recursos aplicables. Aunque los peticionarios sostienen que ninguno ofrecía la posibilidad de una reparación realmente efectiva, la Sra. Arce Esparza invocó el recurso de protección como medio de procurar una reparación ante la justicia interna. La sustancia de sus denuncias fue llevada a la justicia, pero la acción fue desestimada por no impugnar una decisión o proceso judicial concreto referido a la legislación impugnada. La Sra. Arce Esparza interpuso así su denuncia ante la justicia interna por la vía de uno de los recursos que el Estado señala como válido. En principio, una vez que el peticionario ha presentado una denuncia ante la justicia por la vía de un recurso válido, no es necesario que siga invocando y agotando otros recursos, y el Estado no ha explicado por qué el recurso de inaplicabilidad ofrecería una reparación diferente o mejor de la situación denunciada.[11] En consecuencia,

10 Véase CIDH, Informe Nº 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), 19 de enero de 2001, en general y en el párr. 39; *Corte IDH, Responsabilidad internacional por la promulgación y aplicación de leyes en violación de la Convención (Arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, Ser. A Nº 14, parr. 43.

11 Como se indica en el artículo 31(3) del Reglamento de la Comisión, el Estado que alegue el no agotamiento de los recursos internos tiene la carga de demostrar qué recursos quedan disponibles y efectivos. Conforme a ese artículo y a la jurisprudencia aplicable, la parte que alega el no agotamiento debe plantear alegaciones específicas, y no genéricas, respecto de los recursos disponibles y de su efectividad. Las alegaciones del Estado con respecto a la justificación para invocar otro recurso, sujeto a las mismas condiciones del invocado y desestimado, han sido genéricas. Véase CIDH, Informe Nº. 72/01, Caso 11.804, Juan Angel Greco (Argentina), 10 de octubre de 2001, Párr. 49; Informe Nº. 52/97, Caso 11.218, Arges Sequeira Mangas (Nicarágua), *Informe Anual de la 1997*, párr. 95. Por el principio de que la invocación y el agotamiento de un recurso aplicable es, en principio, suficiente, véase, por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos, McCann y otros c. Reino Unido, 18984/91, 3 de septiembre de 1993.

la Comisión concluye también que los peticionarios agotaron los recursos internos conforme lo requiere el artículo 46.

B. Plazo para la Presentación de la Petición

29. De acuerdo con el artículo 46(1)(b) de la Convención, las peticiones deben ser presentadas dentro del plazo para ser admitida, a saber, dentro de los seis meses a partir de la fecha en que la parte denunciante haya sido notificada de la sentencia definitiva a nivel interno.

30. Según consta en el expediente en poder de la Comisión, en el caso presente la notificación de la desestimación del recurso de protección fue recibida por la Sra. Arce Esparza el 6 de agosto de 2001, y la petición fue recibida por la Secretaría el 30 de enero de 2002. De modo que la Comisión concluye que la petición satisface el requisito de presentación en plazo.

C. Duplicación de Procedimientos y *res judicata*

31. El artículo 46(1) (c) dispone que la admisión de las peticiones está sujeta al requisito de que la materia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y el artículo 47(d) de la Convención estipula que la Comisión no admitirá una petición que "sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional". En el caso presente, las partes no han indicado, ni surge del trámite, la existencia de alguna de estas circunstancias para la inadmisibilidad.

D. Caracterización de los Hechos Alegados

32. El artículo 47(b) de la Convención Americana dispone que no se admitirán las alegaciones que no señalen hechos que tiendan a establecer una violación. El Estado se ha opuesto a la admisibilidad de la presente petición argumentando, en esencia, que la protección constitucional del derecho a la igualdad está por encima las distinciones potencialmente incompatibles establecidas en la legislación impugnada, y que la petición no es completa porque no se ha impedido que la presunta víctima administre sus bienes.

33. Que la situación denunciada caracterice o no una violación de los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana es materia de la etapa de examen de los méritos. Pero, con respecto a la cuestión de la caracterización, la Comisión desea reiterar que la existencia de una legislación que incluya distinciones basadas en la condición personal puede de por sí caracterizar una posible violación. "[Una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza."[12] A este respecto, la Comisión concluye, en el caso presente, que los peticionarios han establecido denuncias que, de ser congruentes con otros requisitos y de demostrarse su veracidad, podrían tender a establecer la violación de los derechos protegidos por los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana. En conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención Americana, respecto de la interpretación y aplicación, la Comisión se referirá a los términos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la medida pertinente como fuente de derecho para interpretar los derechos y obligaciones del Estado en virtud de la Convención Americana.

V. Conclusiones

34. La Comisión concluye que es competente para examinar el caso presente y que la petición es admisible, de acuerdo con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

35. Sobre la base de los argumentos de hecho y de derechos expresados, y sin prejuzgar sobre los méritos del caso,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso con respecto a la presunta violación de los derechos reconocidos en los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana.
2. Notificar a las partes de esta decisión.
3. Continuar con el análisis de los méritos del caso.
4. Publicar el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

12 Corte IDH, OC-14/94, supra, párr. 43.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., al décimo día del mes de octubre del año de 2003.

(Firmado): Clare Kamau Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villaran, Segunda; Vicepresidenta; y Comisionados Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 25/04
Petición 12.361
Ana Victoria Sánchez Villalobos y Otros
Costa Rica

11 de marzo de 2004

I. Resumen

1. El 19 de enero de 2001, el Sr. Gerardo Trejos Salas (en adelante "el peticionario") presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la Comisión Interamericana" o "la CIDH"), contra la República de Costa Rica (en adelante "El Estado", "Costa Rica", "el Estado costarricense" o "el Estado de Costa Rica"), en la que alega la responsabilidad internacional del Estado costarricense por la sentencia número 2000-02306, del 15 de marzo de 2000, dictada por la Sala Constitucional de Costa Rica, que declaró la inconstitucionalidad del Decreto Presidencial número 24029-S, del 3 de febrero de 1995, que regulaba la práctica de la fecundación in vitro en ese país.

2. El peticionario alega que la referida sentencia viola los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"), así como los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador"), y los artículos 1 y 7(h) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (en adelante "Convención de Belém do Pará") contra Ana Victoria Sánchez Villalobos; Fernando Salazar Portilla; Gretel Artavia Murillo, Miguel Mejía Carballo; Andrea Bianchi Bruno; German Alberto Moreno Valencia; Ana Cristina Castillo León; Enrique Acuña Cartín, Ileana Henchos Bolaños; Miguel Antonio Yamuni Zeledón; Claudia María Carro Maklouf; Víctor Hugo Sanabria León, Karen Espinoza Vindas; Héctor Jiménez Acuña; Maria del Socorro Calderón P.; Joaquina Arroyo Fonseca, Geovanni Antonio Vega, Carlos E. Vargas Solórzano, Julieta González Ledezma y Oriester Rojas Carranza, todos pacientes de los doctores Gerardo Escalante López y Della Ribas (en adelante denominados "las supuestas víctimas"), y contra las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.

3. En relación con la admisibilidad, el Estado alegó que la denuncia es infundada e improcedente y que debe ser considerada inadmisible. Alegó también que la tardía individualización de las víctimas, así como la falta de legitimación ad *causam* de las víctimas primeramente individualizadas, es decir las empresas referidas *supra*, deberían indicar la inadmisibilidad de la petición. También alegó la falta de agotamiento de los recursos internos y el carácter extemporáneo de la petición en relación con las víctimas posteriormente identificadas.

4. El peticionario, por su parte, alegó que las supuestas víctimas optaron por la confidencialidad porque temían la perturbación de su vida privada. Posteriormente la Comisión recibió una comunicación firmada por los pacientes de los doctores Gerardo Escalante López y Delia Ribas en la que renunciaron a la confidencialidad.

5. El peticionario alegó, asimismo, que debido al carácter vinculante de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica no quedaba ningún recurso jurisdiccional interno por agotar.

6. La Comisión, con base en el análisis de los argumentos presentados por ambas partes y de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención, decidió declarar admisible la petición en relación con las eventuales violaciones de los artículos 1, 2, 11, 17 y 24 de la Convención Americana y proseguir con el análisis del fondo del asunto.

II. Trámite ante la Comisión

7. El día 6 de febrero de 2001 la Comisión acusó recibo de la comunicación del peticionario e informó la apertura del caso número 12.361, de acuerdo con las normas del Reglamento de la Comisión vigente en esa fecha. El mismo 6 de febrero las partes pertinentes de la petición fueron transmitidas al Estado, al que se le solicitó que presentara informaciones sobre el caso dentro del plazo de 90 días.

8. El 4 de mayo de 2001 la Comisión recibió la respuesta del Estado, en la cual este alegó la improcedencia de la acción, dado que la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica está en total sintonía con la Convención Americana. El 1o de junio del mismo año la Comisión envió copia de la respuesta del Gobierno al peticionario con la solicitud de que formulara sus comentarios.

9. El 12 de junio de 2001 la Comisión recibió los comentarios del peticionario a la respuesta del Gobierno costarricense. En la misma fecha esas observaciones fueron enviadas al Estado.

10. El 18 de julio de 2001 el Gobierno envió nuevas observaciones sobre el caso, alegando que la petición de autos no debería ser admitida por no existir víctimas individualizadas y asimismo, por falta de legitimación ad *causam* de las víctimas que habían sido individualizadas, es decir, las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad. Estas informaciones fueron transmitidas al peticionario el 23 de julio de 2001.

11. El 2 de octubre de 2002 la Comisión acusó recibo de la comunicación del peticionario fechada de 25 de septiembre de 2002, en la que el peticionario solicitó que se uniera la admisibilidad con el fondo, de acuerdo con el artículo 37(3) del Reglamento de la Comisión, y declaró que renunciaba al procedimiento de solución amistosa. En seguida se enviaron nuevamente al peticionario las partes pertinentes de la respuesta del Estado del 18 de julio de 2001, que habían sido enviadas por la Comisión primeramente el día 23 de julio de 2001, dándose un plazo de respuesta de 15 días.

12. En la misma fecha fueron enviadas las partes pertinentes de la comunicación del peticionario del 25 de septiembre de 2002 al Estado, al que se concedió un plazo de 30 días para responder a las mismas. El 29 de enero de 2003 la Comisión acusó recibo de las observaciones del 30 de octubre de 2002 enviadas por el Estado, que en la misma fecha fueron transmitidas al peticionario. El peticionario respondió el 24 de diciembre de 2002 y el 23 de enero de 2003.

13. En las referidas comunicaciones las supuestas víctimas se identificaron y otorgaron poderes al peticionario para que las representara ante esta Comisión. Reiteraron la posición del peticionario de que no se habían identificado por temor de que su vida privada se viera perturbada. También reiteraron su pedido de que se uniera la admisibilidad con el fondo de acuerdo con el artículo 37(3) de la Convención. Esas observaciones fueron transmitidas al Estado el 11 de marzo de 2003, y el Estado respondió a las mismas el 27 de mayo de 2003, informando su oposición a la unión de la admisibilidad con el fondo.

14. El 10 de octubre de 2003 se recibió una comunicación del peticionario en la cual se solicitó ampliación de la petición a fin de incluir los artículos 1, 2, 5, 8, 11(2), 24, 25 y 26 de la Convención Americana, así como los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador. Esta comunicación fue recibida el 10 de octubre de 2003 y sus partes pertinentes fueron transmitidas al Estado el 25 de noviembre de 2003, otorgándose un plazo de 60 días para la respuesta.

15. El 23 de enero de 2004 se recibió la respuesta del Gobierno a la ampliación de la petición. En dicha comunicación el Estado solicitó la declaración de inadmisibilidad de la petición por los motivos antes mencionados, es decir por falta de legitimación de las partes y falta de caracterización de las violaciones alegadas. Al mismo tiempo adujo la extemporaneidad de la petición y la falta de agotamiento de los recursos internos en relación con las víctimas posteriormente individualizadas.

III. Posición de las Partes

A. Posición del Peticionario

16. El peticionario señala que el día 3 de febrero de 1995 fue firmado un Decreto Presidencial en Costa Rica, con el número 24029-S, que autorizaba la práctica de la fecundación in vitro en ese país, y regulaba su ejercicio. Sostiene que el modelo establecido en ese decreto se diferenciaba del de otros países, pues solamente se aplicaba a matrimonios; prohibía la inseminación de más de seis óvulos y disponía que todos los embriones debían ser depositados en el útero materno, estando prohibido el congelamiento, preservación o descarte de embriones.

17. El peticionario señala que el 15 de marzo de 2000, la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica, a través de la sentencia número 2000.02306, se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad, anulando el Decreto Presidencial 24049-S por considerar inconstitucional la práctica de la fecundación in vitro en el país tal como la regulaba ese instrumento jurídico. Destaca que la Sala Constitucional fundamentó su decisión en el hecho de que la técnica de la fecundación in vitro, tal como era practicada en la época, implicaba una elevada perdida de embriones, directamente causada por la manipulación consciente y voluntaria de células reproductoras.

18. El peticionario alega que la técnica de la fecundación in vitro, tal como era regulada en Costa Rica, no representaba un atentado contra la vida. Sostiene, basándose en estudios médicos, que no todo embrión humano evoluciona hasta el nacimiento y destaca que los porcentajes de éxito en la gestación a través del proceso natural y de la fecundación in vitro son semejantes.

19. El peticionario cuestiona la personalidad jurídica del embrión conforme a lo establecido en la sentencia de inconstitucionalidad de la Sala Constitucional de Costa

Rica. A tal efecto se refiere a los artículos 31 y 1004 del Código Civil costarricense y argumenta que aunque exista la protección al feto, ella no es absoluta, ya que está condicionada a su nacimiento con vida.

20. El peticionario sostiene la relatividad del derecho a la vida. Alega que aunque se trate de un derecho fundamental, está sujeto a limitaciones cuando se contrapone a la tutela de otros derechos fundamentales. Presenta la situación de autos en tal contexto, afirmando que se está protegiendo un derecho incondicionalmente y así desconociendo otros derechos.

21. El peticionario amplía su tesis sobre la relatividad de la protección de la vida desde la concepción. Afirma que la Convención Americana prevé esta relatividad al expresar en su artículo 4 que la vida debe ser protegida por la Ley, en general, desde el momento de la concepción. Agrega que, por lo tanto, ese derecho debe ser analizado a la luz del artículo 32 de la Convención, que estipula la correlación entre los derechos.

22. El peticionario alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica, importa discriminación y un tratamiento desigual entre enfermos, violando de esta forma los artículos 1 y 24 de la Convención Americana. Sostiene que la prohibición imposibilita el tratamiento de las personas que padecen esterilidad o infertilidad, siendo que al mismo tiempo se permite utilizar avances científicos y tecnológicos para el tratamiento tendiente a la cura o alivio de otras enfermedades. En este sentido también alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro implica una violación al derecho a la salud dispuesto en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador y a la integridad física, psicológica y moral protegida en el artículo 5 de la Convención Americana.

23. El peticionario también alega que el Estado de Costa Rica violó el artículo 17 de la Convención Americana a través de la prohibición de la técnica de la fecundación in vitro cuando negó a hombres y mujeres que padecen infertilidad o esterilidad la posibilidad de fundar o constituir una familia. Agrega que por el mismo motivo el Estado de Costa Rica habría violado el artículo 15(2) del Protocolo de San Salvador.

24. El peticionario alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica constituye asimismo, una intromisión arbitraria y abusiva en la vida privada y familiar de personas que necesitan y desean someterse al referido procedimiento médico para poder fundar una familia, violando así el artículo 11(2)

de la Convención Americana. Agrega que debido a la naturaleza del juicio de inconstitucionalidad las supuestas víctimas no pudieron hacer valer sus derechos ni ser oídas, lo que según alega es una violación a sus garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

25. El peticionario además alega la violación de los artículos 1 y 7(h) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará". El peticionario observa que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica causó grave daño o sufrimiento psicológico a las supuestas víctimas, en especial a las mujeres, y sostiene que el Estado costarricense no tomó medidas efectivas para prevenir o responder a estas violaciones. Destaca que hay una presión muy fuerte, especialmente sobre las mujeres, de procrear, y que la falta de tratamiento prolonga y agrava el sufrimiento emocional causado por esa presión.

26. El peticionario señala que inicialmente no había individualizado a las supuestas víctimas pues éstas habían optado por la confidencialidad a fin de no ser objeto de injerencia en su vida privada. Además sostuvo que la identidad de las víctimas solamente sería revelada si así lo solicitaba la Comisión. No obstante, en sus últimas comunicaciones, como se señaló anteriormente, el peticionario presentó una lista firmada por las supuestas víctimas, quienes manifestaron que otorgaban poder al peticionario para que las representara ante la Comisión.

27. El peticionario solicita que la Comisión declare que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica viola los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana; también los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador y los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belém do Pará. Solicita también que las supuestas víctimas tengan derecho a una justa indemnización por los perjuicios que les fueron causados, en especial en lo que atañe a las que tuvieron que desplazarse al extranjero a fin de realizar la fertilización y las que debido a su edad avanzada quedaron imposibilitadas de tener hijos aunque la práctica llegue a ser declarada permisible en el futuro.

28. El peticionario también solicita que se considere víctima a la empresa que adquirió los equipos médicos necesarios para practicar la fecundación in vitro en Costa Rica y que no pudieron hacer uso de los mismos debido a la prohibición emanada de la Sala Constitucional.

B. Posición del Estado

29. El Estado alega que desde el punto de vista biológico y legislativo es posible establecer que desde el momento en que se determine que existe vida se impone el deber de protegerla. Agrega que no importa que esta vida se haya materializado en un ser humano visible, sino que, por el contrario, esa protección debe darse desde su existencia, por precoz que sea su forma. En ese sentido afirma que con la fecundación se inicia el desarrollo de una vida humana, que debe ser protegida.

30. El Estado sostiene que aunque el Decreto Ejecutivo 24029-S disponga que todos los óvulos fertilizados deben ser implantados en el útero materno, estando prohibida su eliminación o preservación, la simple manipulación de embriones para que solamente uno sobreviva significa la muerte de otros embriones. Sostiene que si bien ocurren muertes dentro del útero materno debido a circunstancias naturales, no se acepta que esas muertes fuesen previsibles como resultado de manipulación humana. Agrega que el problema no se limita al número de vidas humanas perdidas, sino que está ligado principalmente a su previsibilidad.

31. El Estado rebate el argumento del peticionario de que el embrión carece de personalidad jurídica. Para ello el Estado utiliza argumentos legislativos, como la disposición del artículo 31 del Código Civil costarricense, que protege el derecho a la vida desde 300 días antes del su nacimiento.

32. Adicionalmente el Estado alega que la técnica de la fecundación in vitro no representa un caso de tratamiento de emergencia para salvar una vida. Sostiene que la infertilidad o la esterilidad no deben ser consideradas enfermedades, pues no equivalen a una alteración de la salud de una persona, sino una condición biológica o consecuencia de una enfermedad. En ese sentido afirma que la fecundación in vitro no es un tratamiento de emergencia ni cura para una enfermedad, pues no resuelve sus causas. Afirma que se trata de un recurso artificial que procura superar esa condición biológica. Concluye que se estaría jugando con vidas humanas al practicarla, por lo cual esa interpretación sería contraria a los derechos que protegen la vida en el derecho interno costarricense.

33. El Estado también alega que la autorización de la fecundación in vitro en Costa Rica estaría violando no solamente la protección del derecho a la vida reconocida en la Convención Americana, sino también otros instrumentos de Derecho Internacional de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconocen la necesidad de protección especial del niño tanto antes como después del nacimiento.

34. El Estado sostiene que el principio de igualdad y no discriminación no propone que se dé un tratamiento idéntico a cada situación médica diversa, sino que requiere que se consideren las particularidades de cada caso concreto a fin de proporcionar la intervención médica adecuada. Destaca que en el tratamiento al que pueden ser sometidas las personas con infertilidad o esterilidad debe estar limitado por las disposiciones de la Constitución y del ordenamiento internacional de protección de los derechos humanos.

35. En relación con el derecho de fundar una familia, el Estado alega que aunque exista un derecho a tener hijos y fundar una familia, esos derechos tienen como límite valores superiores, como el derecho de todos los seres humanos, sin distinción, a la protección de su vida. A este respecto menciona el principio de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y afirma que no se puede sacrificar algunos derechos en aras de otros.

36. Sobre la correlación entre los derechos, el Estado afirma que este principio establece que todo derecho tiene sus límites, que son determinados por los derechos de los otros. En su propio interés afirma que el derecho de los embriones implica un límite a los derechos de los demás, inclusive de los matrimonios a tener hijos o de los científicos a experimentar con embriones.

37. En cuanto a la alegada violación a la vida privada, el Estado sostiene el principio de que la práctica de la fecundación in vitro no constituye un asunto privado que sea inofensivo para la convivencia social. Agrega que tal como está establecida, la técnica actual de la fecundación in vitro contraría el orden público, la moral y las buenas costumbres, porque viola el derecho a la vida, de lo que surge el interés legítimo del Estado en intervenir.

38. En cuanto a la alegada violación de garantías judiciales y protección judicial, el Estado señala que el proceso de constitucionalidad, en Costa Rica, prevé en los artículos 81 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional la publicación de un aviso, por tres veces consecutivas, en el Boletín Judicial, haciendo saber que se ha incoado una acción constitucional, lo que se realiza a los efectos de llevar a conocimiento público la iniciación del proceso a fin de que los legítimamente interesados puedan participar en él.

39. Adicionalmente el Estado declara que la jurisprudencia constitucional es vinculante, pero no para la propia Sala, que podría eventualmente revocar la decisión si existiesen criterios suficientes que lo justificaran. Alega, por lo tanto, que las reclamaciones de las supuestas víctimas no fueron analizadas por tribunales nacionales, por lo que aduce falta de agotamiento de recursos internos y extemporaneidad de la petición, en virtud de la tardía individualización de las supuestas víctimas.

40. En relación con la alegación del peticionario de que la sentencia de la Sala Constitucional costarricense sería una forma de violencia contra la mujer, El Estado afirma que se trata de una interpretación extensiva de la letra de la Convención de Belém do Pará, apartada del espíritu de ese instrumento, y sostiene que de la petición de que se trata no se desprende ningún acto de violencia contra la mujer o falta de diligencia que provoque esa violencia. Alega que el sufrimiento causado por el problema de la infertilidad a hombres y mujeres no tiene nexo causal alguno con el Estado costarricense.

41. En lo referente a la admisibilidad, el Estado alega la falta de legitimación *ad causam* del peticionario, que no individualizó a las víctimas en el estado procesal adecuado y sin señalar la relación de las supuestas víctimas con el caso de que se trata. También alega la falta de legitimación *ad causam* en relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad, por no ser personas físicas y por lo tanto no estar protegidas por la Convención Americana.

42. A ese mismo respecto, el Estado alega también que la petición es infundada e improcedente en cuanto no expone hechos que caractericen una violación de los derechos humanos contemplados en la Convención Americana.

IV. Análisis de Admisibilidad

A. Competencia *ratione personae, ratione materiae, ratione temporis, ratione loci* de la Comisión Interamericana

A. Competencia *ratione personae*

43. El artículo 44 de la Convención Americana y el 23 del Reglamento de la CIDH estipulan que "cualquier persona o grupo de personas" están facultadas para presentar peticiones ante la CIDH, referentes a supuestas violaciones de la Convención Americana.

44. El Estado de Costa Rica alega que la individualización de las supuestas víctimas ocurrió muy tardíamente, y agrega que no se mencionó la relación entre las supuestas víctimas y los hechos denunciados en la petición. Por lo tanto solicita la declaración de falta de competencia *ratione personae*, dado que en la petición inicial no se presentaron verdaderas víctimas individualizadas. El Estado también alega falta de competencia *ratione personae* de la Comisión en lo que atañe a las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad. El peticionario, sin embargo, alega que sólo envió una lista de las supuestas víctimas en su comunicación del 24 de diciembre de 2002 porque ellas habían optado por la confidencialidad pues temían una injerencia de la prensa en su vida privada.

45. Los requisitos de admisibilidad de una denuncia deben ser estudiados, en general, en el momento en que la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad.[13] Por lo tanto, el momento de la presentación de la denuncia y el de la declaración sobre admisibilidad son distintos. El artículo 33 del Reglamento de la CIDH, por ejemplo, faculta a la Comisión a solicitar al peticionario que complete los requisitos omitidos en la petición cuando la Comisión estima que la "petición es inadmisible o está incompleta".[14]

46. Aceptar el argumento del Estado costarricense de que la mencionada denuncia sería inadmisible porque no fueron individualizadas las víctimas en la petición inicial, a pesar de que lo hayan sido posteriormente implicaría una decisión formalista contraria a la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención, y colocaría a las supuestas víctimas en estado de indefensión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que "es un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para alcanzar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades".

47. Del mismo modo, la falta de individualización de las víctimas nada modificaría el conocimiento por parte del Estado costarricense de la situación descrita en la denuncia, toda vez que ella se dio en relación con una sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica a partir de la cual se prohibió la práctica de la fecundación *in vitro* en el país.

---

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº. 28/98, Caso 11.625 ("Maria Eugenia Morales de Sierra"), 6 de marzo de 1998, Guatemala, Informe Anual 1997.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Nº. 52/00, Casos Nº. 11.830 y 12.038 ("Trabajadores Cesados del Congreso"), Peru, 15 de junio de 2000, Informe Anual 2000.

48. La Comisión entiende que posee competencia *ratione personae* porque las personas de que se trata se encuentran comprendidas en la definición de persona del artículo 1(2) de la Convención.

49. En relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. e Instituto Costarricense de Fertilidad, la Comisión ratifica su práctica y doctrina establecidas en los casos Banco del Perú,[15] Tabacalera Boquerón,[16] Mevopal, S.A.[17] y Bendeck-Cohdinsa,[18] en que declara que no tiene competencia *ratione personae* para analizar una petición presentada ante la Comisión por una persona jurídica por estar éstas excluidas de los sujetos a los cuales la Convención otorga protección. La presente petición no posee elementos que justifiquen la modificación de la jurisprudencia de la Comisión.

50. En consecuencia, a los efectos de la admisibilidad, la Comisión decide que tiene competencia *ratione personae* con relación con las supuestas víctimas arriba citadas y no la posee en relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.

B. COMPETENCIA *RATIONE MATERIAS*

51. Al respecto, la Comisión observa que la petición denuncia la supuesta violación de derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en especial en sus artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32.

52. La petición también denuncia violaciones de los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador. La CIDH observa que aunque carezca de competencia para establecer violaciones de los referidos artículos del Protocolo de San Salvador, tendrá en cuenta las normas referentes a la obligación de no discriminación, al derecho a la salud y al derecho a la constitución y protección de la familia en su análisis sobre el mérito de ese caso, conforme a lo Establecido en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana.

---

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº. 10/91, Caso 10.169, ("Banco del Peru"), Informe Anual 1990-1991. En este caso la Comisión reconoció su competencia para proteger los derechos de un individuo cuya propiedad es expropiada, pero no para proteger "los derechos de personas jurídicas", tales como empresas o instituciones bancarias. Ídem., párrafo 2.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 47/97 ("Tabacalera Boquerón"), 16 de octubre de 1997, Paraguay, Informe Anual 1997.

17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 39/99 ("Mevopal, S.A."), 11 de marzo de 1999, párrafo 20, Argentina, Informe Anual 1998.

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 106/99 (Bendeck-Cohdinsa), 27 de septiembre de 1999, párrafos 17 y sig., Honduras, Informe Anual 1999.

53. Con respecto a las alegada violación de los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belém do Pará, la Comisión observa que, conforme al artículo 12 del mismo instrumento se pueden presentar peticiones a la CIDH en las que se alegue la violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará por un Estado parte. Dichas peticiones serán consideradas por la Comisión de conformidad con sus normas de procedimiento y los requisitos para la presentación y consideración de peticiones establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[19]

54. En consecuencia, si los hechos denunciados se comprobaren, podrían constituir violaciones a derechos humanos protegidos en la Convención Americana. Por tal motivo la Comisión se considera competente para examinar la denuncia.

C. Competencia *ratione temporis*

55. La Comisión tiene igualmente competencia *ratione temporis*, porque los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado de Costa Rica.[20]

D. Competencia *ratione loci*

56. Por último, La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, ya que en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana, que tuvieron lugar dentro del territorio de un Estado parte del mencionado tratado.

B. Otros Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

57. El peticionario menciona que el 15 de marzo de 2000 la Sala Constitucional Costarricense, en una acción de inconstitucionalidad, dictó una sentencia que anu-

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Nº 73/01, Caso 12.350, MZ, 10 de octubre de 2001, Bolivia, Informe Anual 2001, párrafo 24.

20 Costa Rica ratificó la Convención Americana el 8 de abril de 1970, y el 2 de junio de 1980 presentó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con los artículos 45 y 62 de la Convención.

laba el Decreto Ejecutivo número 24029-S, del 3 de febrero de 1995, prohibiendo por lo tanto la práctica de la fecundación in vitro en el Estado de Costa Rica. Esa sentencia fue notificada a las partes el día 11 de octubre de 2000.

58. El peticionario alega que no procede ningún otro recurso contra esta decisión, con excepción del de ampliación o aclaración, conforme el artículo 11(2) de la Ley de Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, que prevé que las sentencias, autos o providencias de la jurisdicción constitucional son irrecurribles. Por los motivos arriba referidos el peticionario alega que se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme el artículo 46(1) (a) de la Convención Americana.

59. El Estado alega que no hubo agotamiento de los recursos del derecho interno, pues las reclamaciones de las supuestas víctimas individualizadas no fueron analizadas por tribunales nacionales. El Estado señala que la jurisprudencia constitucional en Costa Rica es vinculante, pero no para la Sala Constitucional, que podría eventualmente revocar la decisión si hubieren fundamentos suficientes que lo justificasen.

60. La Comisión entiende que hay una decisión definitiva y vinculante de la más alta instancia judicial de Costa Rica sobre los hechos denunciados, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de la práctica de la fecundación in vitro, tal como la regulaba el Decreto Presidencial número 24029-S. Este hecho no es controvertido por el Estado de Costa Rica. En ese sentido, la Comisión estima que no hay necesidad de que se efectúen mecánicamente trámites formales sobre los mismos hechos para que se cumpla una mera formalidad.

61. La Comisión afirmó reiteradamente que no basta que el Estado alegue la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos para que ella prospere. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un Estado que invoca esa excepción debe también identificar los recursos internos a agotar y probar su eficacia en tales circunstancias.[21]

62. La Comisión recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también estableció que la mera existencia de recursos internos no implica la obligación de que ellos sean agotados, pues deben ser adecuados y efectivos. Para que sean adecuados es necesario que su función, dentro del derecho interno, sea idónea para

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, Nº 1, párrafo 88.

proteger la situación jurídica infringida. Recurso eficaz, a su vez, es el que permite producir el resultado para el que fue establecido.

63. El Estado de Costa Rica mencionó los recursos jurisdiccionales internos que todavía se encontraban disponibles para el peticionario, pero no probó su eficacia. Por lo tanto, la CIDH considera agotados dichos recursos.

B. Plazo de Presentación

64. La sentencia definitiva de la Sala Constitucional fue dictada el 15 de marzo de 2000 pero el peticionario alega que las partes recién fueron notificadas de la decisión en octubre de 2000. El artículo 46(1) (b) establece que la petición debe ser "presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto perjudicado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva".

65. El peticionario presentó la petición el 19 de enero de 2001, es decir, dentro del plazo de seis meses establecido por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana.

C. Duplicidad de Procedimientos y Cosa Juzgada Internacionales

66. La Comisión entiende, de acuerdo con las informaciones contenidas en los autos, que el asunto no se encuentra pendiente de otro procedimiento de acuerdo internacional ni ha sido previamente decidido por éste u otro organismo internacional. Considera, por lo tanto, que han sido satisfechos los requisitos de los artículos 46(1) (c) y 47(d) de la Convención Americana.

D. Caracterización de los Hechos Alegados

67. En el presente caso, el peticionario ha presentado una lista de víctimas individualizadas, mujeres y hombres en busca de un tratamiento para la esterilidad, y ha alegado que las acciones del Estado encaminadas a prohibir el acceso a uno de los tratamientos existentes constituye una violación de los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana, artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador, y artículos 1 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

68. La Comisión observa que las alegaciones del peticionario en relación a los derechos de las personas nombradas como víctimas se refieren principalmente a los

artículos 1, 2, 11, 17 y 24 de la Convención Americana. En particular, el artículo 17(2) de la Convención establece que "se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención." Desarrollos en el derecho internacional que se retrotraen a la Conferencia de Teherán, al Programa de Acción del Cairo, y la Plataforma de Acción de Beijing, han reconocido el derecho de las parejas y de los individuos: de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para hacerlo, y el derecho de alcanzar los más altos niveles de salud sexual y reproductiva. También se incluye el derecho a adoptar todas las decisiones relativas a la procreación, sin discriminación, coacción, ni violencia, según lo establecido en los instrumentos de derechos humanos (Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, 1994).

69. En la etapa de fondo, la Comisión examinará el derecho general de fundar una familia establecido en la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en muchas constituciones, junto con el derecho a la protección de la vida privada y familiar, a la luz de las cuestiones planteadas en la petición bajo estudio. Estos derechos no son absolutos; el problema particular a ser examinado es si la acción estatal encaminada a restringir el acceso a medidas que favorecen la planificación familiar y la procreación, son compatibles con las disposiciones antes referidas de la Convención Americana. En este sentido, la denuncia no es manifiestamente infundada de acuerdo con la Convención.

70. El peticionario no ha proporcionado un fundamento fáctico o jurídico que demuestre como los hechos denunciados han afectado los derechos de las víctimas adultas individualizadas protegidos por los artículos 4 y 32 de la Convención Americana; ni ha proporcionado suficientes fundamentos para que se hayan caracterizado violaciones a los artículos 5, 8 y 25 de la Convención Americana, o al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Las alegaciones hechas en relación con el Protocolo de San Salvador pudieran ser tomadas en consideración al interpretar las obligaciones del Estado conforme al artículo 26 de la Convención Americana, en la medida en que fuera pertinente al revisar el fondo del asunto, pero los artículos invocados del protocolo no son directamente justiciables bajo el sistema de peticiones individuales.

V. Conclusiones

71. Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión considera que tiene competencia para entender en el presente caso y que, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la petición es admisible, en los términos anteriormente expuestos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible la presente denuncia en cuanto a las supuestas violaciones de derechos protegidos en los artículos 1, 2, 11, 17 y 24[22] de la Convención Americana.
2. Declarar inadmisible la presente denuncia en cuanto a las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.
3. Declarar inadmisible la presente denuncia en cuanto a los artículos 4, 5, 8, 25, 26 y 32 de la Convención Americana, los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador y los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belem do Pará.
4. Notificar la presente decisión a las partes.
5. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión.
6. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Ciudad de Washington, D.C., a los 11 días del mes de marzo de 2004.

(Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, Paulo Sergio Pinheiro, Freddy Gutiérrez Trejo y Florentín Meléndez.

---

22 Los Comisionados José Zalaquett, Evelio Fernández y Freddy Gutiérrez votaron contra la inclusión del artículo 24 de la Convención por entender que los hechos alegados no tienden a caracterizar una violación de dicha disposición.

Informe Nº 16/05
Petición 281/02
Claudia Ivette González
México

24 de febrero de 2005

I. Resumen

1. El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos ("el Estado") por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Claudia Ivette González, quien desapareció el 10 de octubre de 2001 en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, y fue hallada asesinada el 6 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Josefina González Rodríguez, madre de la presunta víctima, y por Rosario Acosta y Jorge Alberto Gaytán en representación de la "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana" (en adelante, conjuntamente, "los peticionarios").

2. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Declaración Americana"). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisible la petición.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

II. Trámite ante la CIDH

4. La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones.

III. Posiciones de las Partes sobre la Admisibilidad

A. Los Peticionarios

5. Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por "irregularidades e inconsistencias" en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Claudia Ivette González. La señora Josefina González Rodríguez manifiesta lo siguiente:

1. El día 11 de octubre que fui a reportarla como perdida a la Procuraduría de Justicia no me aceptaron el reporte "por ser ya muy tarde". Fue hasta el día 12 que pude levantar el acta.
2. Mi familia, conocidos y otras personas cercanas, tuvimos que hacer rastreos en el lugar donde se encontró el cuerpo por nuestra cuenta, ya que la Policía Judicial no tomó cartas en el asunto durante las casi cuatro semanas desde su desaparición.

3. La entonces Fiscal Especial para Homicidios de Mujeres, Sully Ponce, a pesar de tener la responsabilidad de agilizar estos casos, en un encuentro con ella me dijo que estaban haciendo lo posible por encontrarla, pero que "delante del caso de mi hija, había muchos más", por tanto debía esperar indefinidamente.
4. A mí y a mi hija Mayela solamente nos tomaron pruebas de sangre para el ADN, cuyos resultados, nos dijeron, estarían en un mes. Es la fecha que no hemos recibido los resultados.
5. A cuatro semanas de la desaparición de mi hija, cuando me la entregaron, lo único que recibí fue una bolsa de huesos. Me resultó extraño que en menos de un mes, su cuerpo se corrompiera de esa manera. La Fiscal Zulema Bolívar me dijo que sí era posible, dado que el cuerpo "pudo haber sido maltratado por animales, lluvia o tierra".
6. Desde el momento en que me entregaron el cuerpo de mi hija, las autoridades se desligaron del caso, dándolo por cerrado.
7. Después de cuatro meses del hallazgo del cuerpo de mi hija, nuevamente el domingo 24 y lunes 25 de febrero del año 2002, familiares, amigos y gente de grupos solidarios hicimos un rastreo en el lugar donde fueron localizadas mi hija y otras siete jovencitas, encontrando tres pertenencias intactas de mi hija Claudia Ivette. Las autoridades encargadas de realizar la investigación justificaron este hecho diciendo que esos objetos habían sido colocados ahí "por familiares de los dos (supuestos) asesinos".

6. Con base en lo anterior, la señora González Rodríguez considera que las autoridades gubernamentales "no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la muerte de mi hija y dar una explicación clara y verídica sobre esta violación" y que "la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad del gobierno para esclarecer estos crímenes y prevenirlos". Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que "se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez".

7. Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2) (b) de la Convención Americana, ya que el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana. Afirma además la señora

González Rodríguez que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados, y que la mayoría de las copias que le entregaron las autoridades "no tienen nada que ver con el caso de mi hija y otras, no se aprecia su contenido". Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

B. El Estado

8. En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que "el reporte sobre desaparición de personas no fue levantado por la señora Josefina González Rodríguez, sino por la hermana de Claudia Ivette González,[1] de nombre Mayela Banda González. Luego hace referencia a los testimonios como "hecho[s] que supone[n] que las autoridades actuaron con prontitud ante la desaparición de Claudia Ivette González". Sobre el tercero de los párrafos de la petición citados *supra*, el Estado "ni lo afirma ni lo niega, por ser un argumento de índole subjetivo".

9. La dilación en los resultados de los estudios de ADN, de acuerdo al Estado, "no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren" y que hasta la fecha de dichas observaciones "no se han entregado los resultados, mismos que se harán del conocimiento de la CIDH y de la propia peticionaria". En cuanto al párrafo quinto de la respuesta de los peticionarios, el Estado mexicano se abstiene de responder y "sólo hace alusión al hecho de que ya se ha realizado la necropsia, estudios de craneometría y odontológicos".

10. Además, el Estado sostiene que "en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el hecho de entregar el cuerpo de una persona asesinada presupone que le caso haya sido cerrado, lo que tampoco ocurre siquiera cuando se ejercita la acción penal en contra de algún supuesto responsable".[2] Agrega que las autoridades mexicanas "han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas". Considera además el Estado que las investigaciones han sido eficientes en la medida en que hay siete personas que están compur-

1 El Estado mexicano sostiene:
Por lo que se refiere al contenido del punto segundo, ése se desvirtúa con los testimonios de Juana González Flores, Ana Isabel Juárez Valencia, Aidé Navarrete García, Armando Velazco Fernández, Verónica Hernández Estrada, Efrén Ámese, Juan Antonio Martínez Jacobo, Víctor Hugo Hernández Domínguez y Jesús Moisés Cuellar Juárez, entre los días 12 y 25 de octubre de 2001.
Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.

2 Ídem.

gando penas y que "en el caso concreto no se ha escatimado en recursos materiales y humanos para resolverlo de igual manera".

11. El Estado mexicano afirma que "en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez" sino que por el contrario, se han celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que "se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos". El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas "con el fin de optimizar los recursos humanos y eficientar el servicio" (sic).

12. La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para "corrobora[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo". Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que "permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional".

13. En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que "reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Claudia Ivette González"; y que, oportunamente, declare inadmisible la petición "en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

IV. Análisis

A. Competencia *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión Interamericana

14. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como pre-

sunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

15. La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

16. Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.[3] Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente[4] que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento –no la Declaración– el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos[5] y que no medie una situación de continuidad.[6]

---

3 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) Nº 10 (1989), párr. 41.

4 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

5 Opinión Consultiva OC-10/89, supra, párr. 46.

6 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

B. Otros requisitos de Admisibilidad de la Petición

1. Agotamiento de los Recursos Internos

17. El artículo 46(1) (a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

18. Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

19. Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.[7] En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

20. En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adop-

---

7 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegría y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

tadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.[8] Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el expediente de Claudia Ivette González, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

21. Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Claudia Ivette González y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, aún luego de haberse localizado sus restos mortales, no se han esclarecido completamente los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios; y el Estado no ha proporcionado información específica sobre medidas adoptadas o avances en la investigación o procesamiento de presuntos responsables.

22. Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

23. A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece –a efectos de la admisibilidad– que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2) (c) de la Convención Americana.

---

8 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el "Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones" contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 "Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia". Asimismo, el "Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua" de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

2. Plazo de Presentación

24. Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumplimiento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

3. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada Internacionales

25. El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

4. Caracterización de los Hechos Alegados

26. Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

27. No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo

de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

28. Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

29. La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

30. Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

31. Aunque los peticionarios no hayan invocado el artículo 4 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) consagrado en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Claudia Ivette González por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

32. En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana

entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

33. Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Claudia Ivette González hubiera estado privada de su libertad.

34. En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

V. Conclusiones

35. La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sergio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.

Informe Nº 17/05
Petición 282/02
Admisibilidad
Esmeralda Herrera Monreal
México

24 de febrero de 2005

I. Resumen

1. El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos ("el Estado") por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Esmeralda Herrera Monreal, quien desapareció en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, el 29 de octubre de 2001 cuando tenía 15 años de edad; y fue hallada asesinada el 7 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Irma Monreal, madre de la presunta víctima, y por la "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana" (en adelante, conjuntamente, "los peticionarios").

2. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Declaración Americana"). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisible la petición.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

II. Trámite ante la CIDH

4. La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones.

III. Posiciones de las Partes sobre la Admisibilidad

A. Los peticionarios

5. Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por "irregularidades e inconsistencias" en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Esmeralda Herrera Monreal. La señora Irma Monreal manifiesta que tales hechos consiste en lo siguiente:

1. No asumir la pronta búsqueda de mi hija al notificarles su desaparición, dándonos a nosotros la responsabilidad de buscarla;
2. Actuar descalificando a mi hija diciéndome que seguramente se había ido con el novio, cuando yo sabía que no tenía novio.
3. No tomar en cuenta datos ofrecidos por la propia familia para seguir líneas de investigación y para identificar el cuerpo, por ejemplo: no investigaron a un joven que fue él ultimo en tener contacto con ella; e hicieron caso omiso

de una fractura en la clavícula, basándose para la identificación del cuerpo de mi hija solamente en unas ropas.

4. Cada vez que acudí a pedir información sobre la búsqueda de mi hija, no me la daban y me mandaban a comprar el periódico para enterarme de las noticias.
5. Al preguntar la causa de la muerte de mi hija el Subprocurador José Manuel Ortega Aceves me dijo que era "indefinida". No me entregaron ningún documento de la autopsia.

6. El cuerpo de mi hija, con solo ocho días de desaparecida, no tenía ni rostro ni cabello, asegurándome en la Judicial que los animales, el viento y la tierra lo habían destrozado. Sin embargo, el resto de su cuerpo estaba desnudo e intacto. Aun más, al momento de ser encontrado, estaba boca abajo.

7. Al pasar el cuerpo al ataúd no permitieron que ningún familiar estuviera presente, diciéndonos que la ley no lo permitía. Sellaron la caja y no nos permitieron abrirla antes de enterrarla.

8. A mi y al papá de Esmeralda nos tomaron pruebas de sangre y cabello para el ADN, asegurándonos que en un mes nos entregarían los resultados. A la fecha no hemos recibido nada.

9. El Subprocurador José Manuel Ortega Aceves me aseguró queriendo convencerme que los dos responsables del asesinato de mi hija ya están en la cárcel, afirmación que no está debidamente comprobada por las autoridades y ante la cual yo tengo serias dudas porque no hay pruebas contundentes que lo aseguren ni lo desmientan.

10. A partir de la entrega del cuerpo de mi hija las autoridades cerraron el caso sin entregarme el expediente ni un solo papel, a pesar de que yo con anterioridad los había solicitado. Hasta hace poco tiempo me entregaron un fólder lleno de hojas sin orden lógico, muchas de ellas repetidas y otras ilegibles, las cuales muestran la falta de seriedad en el seguimiento del caso, y manifiestan la negligencia e irregularidades en las investigaciones.

11. Con base en lo anterior, la señora Monreal considera que las autoridades gubernamentales "no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la muerte de mi hija" y que "la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad

del gobierno para establecer estos crímenes y prevenirlos". Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que "se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez".

12. Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, ya que el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana. Afirma además la señora Monreal que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados por las autoridades responsables de la investigación. Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

B. El Estado

8. En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que "el reporte sobre desaparición de Esmeralda Herrera Monreal se recibió al día siguiente de la fecha en que desapareció, es decir el 30 de octubre de 2001, y que ese mismo día se giró oficio a la Policía Judicial del Estado en el que se ordenó de inmediato proceder a su localización".[1] Sobre el segundo y cuarto párrafo de la petición, citados *supra*, el Estado "se reserva su derecho de contestar...toda vez que se trata de señalamientos de índole subjetiva".

9. Prosigue el Estado en sus observaciones: En referencia al punto tres, de acuerdo con los informes de la autoridad ministerial, del análisis de la averiguación previa consta que el 2 de noviembre de 2001 compareció Eduardo Chávez Marín, quien al parecer tuvo contacto con la víctima antes de su desaparición. Asimismo, por lo que respecta a la apreciación de la peticionaria en el sentido de que las autoridades se basaron únicamente en la ropa para lograr la identificación de Esmeralda Herrera Monreal, el hecho se desvirtúa por el resultado del peritaje realizado el 21 de noviembre de 2001, que consistió en un estudio forense en craneometría y odontología, cuya conclusión estableció una coincidencia en relación óseo facial. (sic)[2] De igual forma, el 16 de noviembre de 2001 acudieron voluntariamente Adrián Herrera

1 Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.
2 Ídem.

Monreal y Antonio Herrera Rodríguez, hermano y padre de esmeralda, a reconocer el cadáver ante el Ministerio Público, como el de esmeralda Herrera Monreal.

En relación con los puntos quinto y sexto de las partes pertinentes, el Gobierno de México manifiesta que ésos son ciertos ya que, efectivamente, así consta en el certificado de la necropsia del 9 de noviembre de 2001, que emitió la Oficina Técnica de servicios Periciales, que establece la causa de muerte como "indefinida". Por lo que hace al punto séptimo de las partes pertinentes, el Gobierno de México señala que no conoce con precisión que dicho evento efectivamente haya sucedido, por lo cual se abstiene de responder. En relación al punto octavo, el Gobierno mexicano desea aclarar que la tardanza en los resultados de la práctica de la diligencia de los estudios de ADN no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren. Hasta el día de la fecha no se han entregado los resultados, una vez que se encuentren en poder de las autoridades ministeriales locales se harán del conocimiento de la CIDH. En lo relativo al punto noveno de la comunicación de los peticionarios, el Gobierno de México señala que efectivamente existen dos personas sujetas a proceso por el asesinato de las ocho mujeres encontradas en los operativos de los días 6 y 7 de noviembre de 2001, y será la autoridad judicial la que determine su situación. Con relación al punto décimo, se afirma que carece de validez ya que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el hecho de entregar el cuerpo de una persona asesinada presupone que el caso haya sido cerrado, lo que tampoco ocurre siquiera cuando se ejercita la acción penal en contra de algún presunto responsable.[3]

10. Agrega que las autoridades mexicanas "han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas". Considera además el Estado que "no debe perderse de vista que con relación a este caso, la autoridad logró aprehender a dos sujetos que aparecen como presuntos responsables de los homicidios" y que "actualmente están siendo procesados y se tiene conocimiento que el proceso está en la etapa probatoria". [4]

11. El Estado mexicano afirma que "en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez" sino que por el contrario, se han celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que "se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que

3 Idem, págs. 1 y 2.
4 Idem, pág. 2.

inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos". El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas "con el fin de optimizar los recursos humanos y hacer eficiente el servicio".

12. La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para "corrobora[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo". Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que "permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional".

13. En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que "reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Esmeralda Herrera Monreal"; y que, oportunamente, declare inadmisible la petición "en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

IV. Análisis

A. Competencia *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión Interamericana

14. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

15. La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

16. Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.[5] Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente[6] que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento –no la Declaración– el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos[7] y que no medie una situación de continuidad.[8]

B. Otros Requisitos de Admisibilidad de la Petición

1. Agotamiento de los Recursos Internos

17. El artículo 46(1)(a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de

5 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) No. 10 (1989), párr. 41.

6 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

7 Opinión Consultiva OC-10/89, supra, párr. 46.

8 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

18. Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

19. Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.[9] En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

20. En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adoptadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.[10]

---

9 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegría y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

10 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el "Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones" contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 "Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia". Asimismo, el "Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua" de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el expediente de Esmeralda Herrera Monreal, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

21. Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Esmeralda Herrera Monreal y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, aún luego de haberse localizado sus restos mortales, no se han esclarecido completamente los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios.

22. Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

23. A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece –a efectos de la admisibilidad–que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados, y que los recursos internos han resultado ineficaces para solucionar en forma oportuna la situación denunciada. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

2. Plazo de Presentación

24. Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumplimiento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

3. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada Internacionales

25. El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

4. Caracterización de los Hechos Alegados

26. Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

27. No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

28. Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

29. La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

30. Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

31. Aunque los peticionarios no hayan invocado los artículos 4 o 19 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) y el deber de protección especial para la niñez consagrados en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Esmeralda Herrera Monreal por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

32. En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

33. Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Esmeralda Herrera Monreal hubiera estado privada de su libertad.

34. En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

V. Conclusiones

35. La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sergio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.

Informe Nº 18/05
Petición 283/02
Laura Berenice Ramos Monarrez
México

24 de febrero de 2005

I. Resumen

1. El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos ("el Estado") por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Laura Berenice Ramos Monarrez, quien desapareció en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el 22 de septiembre de 2001 cuando tenía 17 años de edad; y cuyo cuerpo habría sido hallado entre el 6 y el 7 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Benita Monarrez Salgado, madre de la presunta víctima, y por la "Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana" (en adelante, conjuntamente, "los peticionarios").

2. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Declaración Americana"). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisible la petición.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

II. Trámite ante la CIDH

4. La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones. No hubo comunicaciones posteriores de las partes.

III. Posiciones de las Partes sobre la Admisibilidad

A. Los Peticionarios

5. Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por "irregularidades e inconsistencias" en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Laura Berenice Ramos Monarrez. La señora Benita Monarrez Salgado explica que se habían hallado cuatro cadáveres los días 6 y 7 de noviembre de 2001 en Ciudad Juárez, y que las autoridades le manifestaron que uno de ellos era el de su hija. En las palabras de la señora Ramos Monarrez, las irregularidades en que incurrieron las autoridades consistieron en lo siguiente:

1. Asegurarme que uno de los ocho cuerpos encontrados el 6 y 7 de noviembre del año 2001 es el de mi hija Laura Berenice, impidiéndome a mí y a mi familia reconocer e identificar el cuerpo hasta la fecha, alegando "que me

estaban protegiendo". Del mismo modo no me han mostrado fotografías del levantamiento del cuerpo que afirman es el de mi hija.

2. Me tomaron muestras para hacer la prueba del ADN. Afirmaron que iban a darle prioridad a mi caso y que el resultado lo tendríamos de uno a tres meses. Hasta el día de hoy, 6 de marzo del 2002, no hay todavía ninguna respuesta, aduciendo que no hay reactivos en el Distrito Federal. Sin embargo mi familia y yo hemos ofrecido en muchas ocasiones realizar esta prueba con recursos propios y en laboratorios de primer nivel en Estados Unidos, a lo cual hemos recibido una negativa rotunda por parte de la Subprocuraduría General de Justicia, Zona Norte, sin un motivo justificado obstruyendo el proceso de averiguación previa sobre el asunto de mi hija. Acudí innumerables veces a ver al anterior Subprocurador José Manuel Ortega Aceves sin ser recibida, y el día que me recibió me dijo "que siguiera esperando".
3. He llevado datos precisos que podrían servir como líneas de investigación y no han sido tomados en cuenta, como haber dado el nombre del agente judicial Esteban Ramos, con quien mi hija salió algunas veces, y no lo han investigado. Del mismo modo les informe que el teléfono celular que traía mi hija continua recibiendo llamadas, las cuales, al ser contestadas, se corta la comunicación.
4. Ser tratada de manera humillante, indigna y prepotente por parte de los elementos de la Judicial. El agente Miramontes, asignado a este caso, después de un rastreo que hicimos el día 24 de febrero, en el que se encontró una prenda que podría ser de mi hija, al pedirle información sobre el lugar donde fue encontrado el posible cuerpo de mi hija, se burlo, me grito y me dijo "señora, ya deje de polemizar, o ¿acaso su búsqueda es por remordimiento?". Demostrando con esto su falta de sensibilidad y de respeto ante mi dolor y desesperación.
5. He insistido varias veces en que me proporcionen una copia del expediente y lo único que he recibido es la copia del acta de desaparición, documento plagado de irregularidades y falsedades.
6. Como último trámite acudí el día 6 de marzo de 2002 ante la Subprocuraduría General de Justicia del Estado, Zona Norte a reconocer el cuerpo de mi hija y me recibió la nueva Fiscal Especial de Delitos contra las Mujeres, la Lic. Liliana Herrera López quién me dijo que no es posible ver el cuerpo para reconocerlo ya que lo único que se encuentran son los restos óseos debido a que por motivo de unos estudios le fue retirada la piel, esto sin autorización de mi parte en el supuesto de que fuese mi hija.

6. Con base en lo anterior, la señora Monarrez Salgado considera que las autoridades gubernamentales "no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la desaparición y posible muerte de mi hija" y que "la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad del gobierno para establecer estas violaciones a los derechos humanos y prevenirlas". Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que "se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez".

7. Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, ya que hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana, el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna en una etapa inicial sin avance alguno. Afirma además la señora Monarrez Salgado que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados por las autoridades responsables de la investigación. Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

B. El Estado

8. En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que "los días 6 y 7 de noviembre de 2001, en efecto, se llevó a cabo un operativo en el que fueron encontrados 8 cuerpos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua".[1] Prosigue el Estado:

Debido al clima de violencia que impera en esa ciudad, la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua (PGJ) determinó someter los cuerpos encontrados a exámenes minuciosos para conocer la causa de muerte y su identidad.

En enero de 2002, dichos exámenes, apoyados en peritajes de craneometría y odontología, permitieron conocer que la identidad de uno de ellos corresponde a quien en vida respondía al nombre de Laura Berenice Ramos.

El 22 de marzo, 16 días después de que la peticionaria presentara su inconformidad, se le permitió el acceso al cadáver a fin de que corroborara que efectivamente correspondía al de Laura Berenice Ramos. En ese acto la señora Benita Ramos Monarrez y el señor Pablo Monarrez Salgado, madre y tío de la víctima respectivamente, confirmaron que el cadáver pertenecía [a] Laura Berenice Ramos.

1 Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.

En relación con lo argumentado por la peticionaria en el punto segundo de las partes pertinentes, el Gobierno de México desea aclarar que la tardanza en los resultados de la práctica de la diligencia sobre los estudios de ADN no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren. Hasta el día de hoy, no han sido entregados los resultados, Una vez que se encuentren en poder de las autoridades ministeriales locales, se harán de conocimiento de la CIDH.

Con respecto al tercer punto, según información de la autoridad ministerial local, de manera oportuna se le hizo saber a la peticionaria que la forma en que pretendía hacer valer las pruebas de ADN no se apegaba a la normatividad.

El Gobierno de México se reserva su derecho de contestar los puntos tres y cuatro, toda vez que se trata de señalamientos de índole subjetiva.

Por otra parte y en referencia a lo que establece la peticionaria en el punto cuarto de las partes pertinentes, según informes de la autoridad ministerial local, del análisis de la averiguación previa no se desprende la "existencia de una persona susceptible de estar relacionada con la desaparición de su hija Laura Berenice".

Por otra parte, extraña al Gobierno de México el señalamiento de la peticionaria en el sentido que no le fueron entregadas copias de las actuaciones, ya que la autoridad ministerial estatal argumenta haberlas entregado en enero.

Con referencia al punto siete, es cierto que no se le permitió el acceso al cuerpo en virtud de que las investigaciones no habían concluido; sin embargo, el 22 de marzo, como ya se dijo en el primer punto, una vez que se obtuvieron los resultados de los diversos peritajes, se le permitió el acceso.[2]

9. Agrega que las autoridades mexicanas "han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas". Considera además el Estado que "no debe perderse de vista que con relación a este caso, la autoridad logró aprehender a dos sujetos que aparecen como presuntos responsables de los homicidios" y que "actualmente están siendo procesados y se tiene conocimiento que el proceso está en la etapa probatoria".[3] Hasta la fecha de adopción del presente informe, el Estado no presentó información más específica o actualizada al respecto.

10. El Estado mexicano afirma que "en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez" sino que por el contrario, se han

2 Ídem.
3 Ídem, pág. 2.

celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que "se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos". El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas "con el fin de optimizar los recursos humanos y eficientar el servicio" (sic).

11. La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para "corrobora[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo". Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que "permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional".

12. En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que "reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Laura Berenice Ramos Monarrez"; y que, oportunamente, declare inadmisible la petición "en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

IV. Análisis

A. Competencia *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci* de la Comisión Interamericana

13. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

14. La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

15. Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.[4] Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente[5] que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento –no la Declaración– el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos[6] y que no medie una situación de continuidad.[7]

B. Otros requisitos de Admisibilidad de la Petición

1. Agotamiento de los Recursos Internos

16. El artículo 46(1) (a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de

4 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) No. 10 (1989), párr. 41.

5 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

6 Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 46.

7 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

17. Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

18. Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.[8] En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

19. En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adoptadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.[9] Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el

8 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegría y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

9 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el "Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones" contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 "Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia". Asimismo, el "Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua" de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

expediente de Laura Berenice Ramos Monarrez, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

20. Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Laura Berenice Ramos Monarrez y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, la familia de Laura Berenice Ramos Monarrez considera que aún no se ha confirmado que los restos encontrados correspondan a ésta; no se han esclarecido los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios; y el Estado no ha proporcionado información específica sobre medidas adoptadas o avances en la investigación o procesamiento de presuntos responsables.

21. Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

22. A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece –a efectos de la admisibilidad– que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados, y que los recursos internos han resultado ineficaces para solucionar en forma oportuna la situación denunciada. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

2. Plazo de Presentación

23. Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumpli-

miento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

3. Duplicación de Procedimientos y Cosa Juzgada Internacionales

24. El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

4. Caracterización de los Hechos Alegados

25. Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

26. No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

27. Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana

y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

28. La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

29. Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

30. Aunque los peticionarios no hayan invocado los artículos 4 o 19 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) y el deber de protección especial para la niñez consagrados en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Laura Berenice Ramos Monarrez por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

31. En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

32. Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, la CIDH observa que los peticionarios sugirieron que se investigara a un agente de la policía judicial que salía con su hija. Dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Laura Berenice Ramos Monarrez hubiera estado privada de su libertad.

33. En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

V. Conclusiones

34. La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sérgio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.

Informes de Solución Amistosa

Informe Nº 103/01*
Caso 11.307
María Merciadri De Morini
Argentina

11 de octubre de 2001

I. Resumen

1. El 15 de junio de 1994 la señora María Merciadri de Morini (en adelante "la peticionaria") presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", la "Comisión Interamericana" o "CIDH") en la cual alegó la violación de los derechos al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o la "Convención Americana") por parte de la República Argentina (en adelante el "Estado", el "Estado argentino", o "Argentina") en su perjuicio.

2. La peticionaria alegó que en la lista electoral de seis candidatos del partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, se colocó a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto. Con ello se violó la ley 24.012 y su decreto reglamentario Nº 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos. La peticionaria interpuso los recursos internos disponibles ante las autoridades judiciales, las cuales además de rechazar su petición, rechazaron su legitimación para actuar. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la apelación por considerarla abstracta al señalar que "en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura".

3. La Comisión declaró la admisibilidad del caso en el Informe 102/99 del 21 de septiembre de 1999 aprobado en el marco del 104º periodo ordinario de sesiones, y

* El segundo Vicepresidente de la Comisión, Juan E. Méndez, de nacionalidad argentina, no participó en la discusión y decisión de este Informe en cumplimiento del artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

se puso a disposición de las partes con la finalidad de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad. La solución amistosa fue acordada el 8 de marzo de 2001, cuando se suscribió en Buenos Aires un acuerdo entre las partes, en el cual la peticionaria expresa que el Decreto Presidencial Nº 1246, dictado por el Presidente de la República Argentina, Fernando de la Rúa, "contempla adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia" ante la CIDH.

4. En el presente informe de solución amistosa según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y del artículo 41(5) del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por la peticionaria, de la solución amistosa lograda y se acuerda la publicación del presente informe.

II. Trámite ante la Comisión

5. La peticionaria presentó su petición ante la CIDH el 15 de junio de 1994, la cual fue remitida al Estado el 16 de junio de 1994. El Estado respondió el 9 de enero de 1995 y la peticionaria envió sus observaciones el 27 de febrero de 1995. El Estado solicitó prórroga, la cual fue concedida, y respondió el 4 de mayo de 1995. La peticionaria presentó sus observaciones el 5 de junio de 1995 y el Estado contestó el 10 de agosto de 1995. El 11 de octubre de 1995 la peticionaria remitió una nueva comunicación reiterando posturas anteriores y el 17 de noviembre de 1997 acompañó otros fallos en otras causas que sustentarían su denuncia. El 18 de febrero de 1998 se recibió la respuesta del Estado y el 31 de marzo de 1998 se recibieron las observaciones de la peticionaria.

6. La Comisión aprobó el Informe Nº 102/99 el 21 de septiembre de 1999 durante su 104° periodo ordinario de sesiones, en el cual declaró que tiene competencia para conocer este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención. En esa oportunidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48(1) (f) del mismo instrumento, la Comisión *motu propio* [por iniciativa propia] también se puso a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención. El 12 de octubre de 1999, la CIDH remitió a las partes el Informe de Admisibilidad.

7. El 18 de octubre de 1999, la peticionaria presentó información adicional. El 4 de enero de 2000, el Estado solicitó prórroga y el 14 de marzo de 2000 informó a la CIDH que se encontraba en diálogo con la peticionaria, en la perspectiva de una solución amistosa del caso. El 7 de junio de 2000, la peticionaria informó que seguía en diálogo con el Estado. El 17 de agosto de 2000 el Estado informó que se había preparado un proyecto de Decreto reglamentario de la ley 24.012 que adecuaría esta norma en el sentido planteado por la peticionaria y el mismo se encontraba en estudio en las áreas competentes del Estado. El 8 de marzo 2001 se suscribió el acuerdo de solución amistosa entre el Estado y la peticionaria, cuyo texto fue enviado por el Estado a la Comisión por nota del mismo día.

III. Los Hechos

8. La peticionaria alegó que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había conformado, de común acuerdo entre sus dirigentes, la lista de seis candidatos a diputados nacionales para la elección del 3 de octubre de 1993, en la cual coloca en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales. Con esto se configuró la violación de la ley 24.012, llamada Ley de Cupo, dictada el 6 de noviembre de 1991, la cual garantiza que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de los cargos electivos de las listas de los partidos políticos debe ser cubierto por mujeres "en proporciones con posibilidades de resultar electas". Por otra parte, el artículo 2 del decreto Nº 379/93, que reglamenta la ley, detalla que "el treinta por ciento de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones inferiores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como anexo `A' integra el presente decreto", y el mencionado anexo dice: "cargos a renovar, cinco; cantidad mínima: dos". Estas normas obligan a los partidos políticos al momento de confeccionar sus listas de candidatos y su incumplimiento acarrea su no oficialización.[1] También se crea el derecho correlativo de los ciudadanos, investidos del derecho constitucional de sufragio,[2] de votar por las listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece.

1 La peticionaria invoca el artículo 60, segundo párrafo "*in fine*" de la ley 24.012.

2 La peticionaria invoca el artículo 37 de la Constitución de la Nación, el cual garantiza "el pleno ejercicio de los derechos políticos".

9. Alegó que en su carácter de ciudadana afiliada a dicha agrupación política impugnó la lista ante la Junta Electoral, la cual fue rechazada al considerar "que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los Núcleos del Partido, que acordaron una lista única". Tras apelar dicha decisión, la justicia federal rechazó su solicitud y declaró que no tenía legitimación para actuar. La peticionaria apeló y la Cámara Federal Electoral también rechazó su legitimación para actuar al exigirle un interés propio. Considera que la lista del partido Unión Cívica Radical vulnera el derecho del sufragante de que haya igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y todo ciudadano elector tiene derecho a impugnarla sin que sea necesario que se trate de una persona perjudicada por el lugar que ocupe en la lista electoral. La clásica exigencia del derecho subjetivo violado o del interés concreto desconocido es incomprensible, sobre todo, a partir de la decisión del más alto tribunal de Argentina en el caso Ekmekdjian c/Sofovich.[3] También cita el artículo 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos Nº 23.298, el cual reconoce la personalidad de los afiliados de los partidos políticos "cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias".

10. La peticionaria presentó el recurso extraordinario, el cual fue rechazado con fundamento en que la elección había tenido lugar el 3 de octubre de 1993 y la cuestión se había vuelto abstracta. Finalmente, interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue desestimado el 2 de diciembre de 1993 con el argumento de que "en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura". La peticionaria considera que la cuestión "no era abstracta" porque debe reconocerse el "derecho en expectativa", bien "concreto", en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos. Si se produce la vacante, ascendería un varón –el que está en el quinto lugar– y no una mujer. Por ello, debió haberse colocado a una mujer en el quinto puesto y a un hombre en el sexto lugar y que aún en el caso de cuatro cargos a renovar, deben elegirse dos mujeres, porque una sola mujer representa el 25%, inferior al cupo legal.

11. La peticionaria alegó que el Estado violó los artículos 8 y 25 de la Convención porque el tribunal de primera instancia había considerado que no tenía legitimación

3 Esta decisión dictaminó, entre otros particulares, sobre el rango que tienen los tratados internacionales de derechos humanos en la Argentina.

para actuar. Así mismo, consideró que al rechazar su demanda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había violado el principio de igualdad protegido en el artículo 24, lo que implica a su vez un cercenamiento de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención.

IV. Solución Amistosa

12. El Estado y los peticionarios suscribieron el acuerdo de solución amistosa, en cuyo texto se establece lo siguiente:

Acuerdo de solución amistosa

Entre el Estado Argentino, representado por el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, D. Adalberto Rodríguez Giavarini, por una parte, y la peticionaria en el Caso Nº 11.307, Dra. MARIA TERESA MERCIADRI de MORINI, por la otra, se celebra el siguiente acuerdo:

1. En el marco de la petición presentada por la Dra. MORINI ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de junio de 1994, alegando la violación de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 8 (garantías al debido proceso), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (recursos efectivos), que tramita ante ese órgano y que fuera declarada admisible el 21 de septiembre de 1999 a través del Informe Nº 102/99, las partes desean arribar a una solución amistosa en el marco de lo previsto en el artículo 48.f de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. A tal fin, el Presidente de la Nación, Dr. FERNANDO DE LA RUA, ha dictado el 28 de diciembre de 2000, el Decreto Nº 1246 --cuya copia se anexa al presente-, por el que reglamenta la ley Nº 24.012 y deroga el decreto reglamentario Nº 379/93.
3. El Estado argentino entiende que de esta forma contribuye a garantizar de manera concreta y eficaz la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos/as a cargos electivos nacionales, afianzando los derechos reconocidos en la ley 24.012 así como en el artículo 37 de la Constitución Nacional y en las normas concordantes de los tratados internacionales de derechos humanos de los que la República Argentina es parte.
4. La peticionaria, Dra. MARIA TERESA MERCIADRI de MORINI, desiste en este acto de la presentación efectuada oportunamente ante la Co-

misión Interamericana de Derechos Humanos registrada bajo el Nº 11.307, por entender que el Decreto Nº 1246/00 contempla adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia ante ese órgano.

5. Ambas partes agradecen a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos por su importante contribución y solicitan homologue el presente acuerdo de solución amistosa y proceda al cierre del caso 11.307.

13. El acuerdo de solución amistosa antes transcrito fue firmado en la ciudad de Buenos Aires a los 8 días del mes de marzo de dos mil uno por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, por una parte, y por la otra, la peticionaria, señora María Teresa Merciadri de Morini, en presencia del Dr. Santiago Canton, en representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la Sra. Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, Dra. Carmen Storani.

14. El Decreto Nº 1246, dictado por el Presidente de la Rúa teniendo en cuenta tanto las normas de la Constitución nacional como el proceso de solución amistosa en el presente caso, reglamenta la ley Nº 24.012 y deroga el decreto reglamentario anterior con el fin de garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley:

BUENOS AIRES, [28 DIC 2000]

VISTO la ley Nº 24.012 por la que se sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto Reglamentario Nº 379 del 8 de marzo de 1993, y

Considerando:

Que con fecha 6 de noviembre de 1991 el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN sancionó la ley que instituye la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos que presentaran los partidos políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficializar listas que no contemplen el porcentaje mínimo establecido por la citada Ley Nº 24.012.

Que dichas normas son de aplicación para la presentación de listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Que, oportunamente, se adujo que la finalidad de la Ley Nº 24.012 era lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política evitando la postergación que conllevaba el excluir candidatas femeninas en las listas de candidatos con expectativa de resultar electos.

Que, al dictarse el Decreto Nº 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley Nº 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso Nº 11.307 – María MERCIADRI de MORINI – ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario Nº 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Nº 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina Decreta:

Artículo 1º - El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley Nº 21.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

Artículo 2º - EL TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley Nº 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.

Artículo 3º - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley Nº 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Artículo 4º - Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3º del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO (1). En ese caso será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

No se considerará cumplida la Ley Nº 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya sola candidata mujer ocupando el tercer término.

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

Artículo 5º - Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley Nº 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley Nº 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

Artículo 6º - Las Confederaciones o Alianzas Permanentes o Transitorias, deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando siempre, la

representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres como mínimo en las listas oficializadas, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Artículo 7º - Los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas, tanto de distrito como en el Orden Nacional, deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley Nº 24.012, y de las disposiciones del presente Decreto, con la debida antelación con relación a la próxima elección de renovación legislativa del año 2001.

Artículo 8º - Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificaciones, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) a que se refiere la Ley 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.

Artículo 9º - Cuando una mujer incluida como candidata en una lista oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara o cesara en el cargo por cualquier circunstancia antes de la realización de los comicios, será reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista respectiva. Esta medida sólo se aplicará en el caso de reemplazo de mujeres.

Artículo 10º - En todos los distritos del país, las listas o nominaciones de UNA (1) o varias personas que se presenten para cubrir los cargos electivos nacionales de cualquier tipo, deberán respetar el porcentaje mínimo fijado por la Ley Nº 24.012 y de conformidad con las disposiciones del presente Decreto.

Artículo 11º - Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley Nº 24.012.

Artículo 12º - Derogase el Decreto 379 del 8 de marzo de 1993.

Artículo 13º - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto Nº. 1246

Anexo I

Cargos a renovar	Cantidad mínima	Cargos a renovar	Cantidad mínima
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12
			y así sucesivamente

V. Determinación de Compatibilidad y Cumplimiento

15. La CIDH reitera que de acuerdo con los artículos 48(1 (f) y 49 de la Convención, este procedimiento tiene como fin "llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención". La aceptación de llevar a cabo este trámite expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención en virtud del principio p*acta sunt servanda*, por el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los tratados.[4] También desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.[5]

16. La Comisión Interamericana ha seguido de cerca el desarrollo de la solución amistosa lograda en el presente caso. La información que antecede demuestra que se ha cumplido el acuerdo dentro de los términos de la Convención Americana. La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución basada en el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha señalado en otras ocasiones, la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio.[6] En este sentido, la Ley Nº 24.012 tiene el propósito de lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, y el Decreto Nº 1246 dictado como producto de la solución lograda tiene el objetivo complementario de garantizar el cumplimiento eficaz de dicha Ley.

VI. Conclusiones

17. Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el acuerdo de solución amistosa en el presente caso basado en el objeto y fin de la Convención Americana.

---

4 Comisión IDH, Informe No 68/99, Caso 11.709, Luis María Gotelli (h). Argentina. Decisión del 14 de mayo de 1999.

5 Comisión IDH, Informe No 90/99 de Solución Amistosa, Caso 11.713, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet Riachito . Paraguay. Decisión del 29 de septiembre de 1999.

6 Comisión IDH, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", Informe Annual de la CIDH 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 abril 2000, vol. II, cáp. VI, sección IV; véase Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 oct. 1998, V.C.

18. En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este informe,
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
Decide:

1. Aprobar los términos del acuerdo de solución amistosa suscrito el 8 de marzo de 2001.
2. Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 11 días del mes de octubre de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Marta Altolaguirre, Segundo Vicepresidente; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 32/02
Petición 12.046
Monica Carabantes Galleguillos
Chile*

12 de marzo de 2002

I. Resumen

1. El 18 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una comunicación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional ("CEJIL") en la cual se imputa responsabilidad a la República de Chile ("el Estado" o "el Estado chileno") en virtud de la negativa de los tribunales de dicho país a sancionar la injerencia abusiva en la vida privada de Mónica Carabantes Galleguillos, quien reclamó judicialmente la decisión del colegio privado que la expulsó por haber quedado embarazada. Los peticionarios alegan que el Estado es responsable internacionalmente por la violación de los siguientes derechos garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("la Convención Americana"): derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y a la igualdad ante la ley (artículo 24). Alegan igualmente la violación de la obligación general de respetar y garantizar los derechos prevista en el artículo 1(1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el articulo 2 del instrumento internacional citado.

2. Las partes formalizaron su interés en lograr la solución amistosa al presente asunto en las reuniones de trabajo celebradas en la sede de la CIDH en marzo y noviembre de 2001, respectivamente. Con base en las minutas firmadas en ambas oportunidades, el Estado propuso y dio cumplimiento a una serie de medidas concretas, con la anuencia de las víctimas. En el presente informe, aprobado de acuerdo al artículo 49 de la Convención Americana, la CIDH resume los hechos denunciados, refleja el acuerdo de las partes y su ejecución; y decide su publicación.

---

* El Comisionado José Zalaquett Daher, nacional de Chile, no participó en la consideración o votación del presente asunto, conforme al artículo 17(2)(a) del Reglamento de la CIDH.

II. Trámite ante la CIDH

3. La petición fue transmitida al Estado chileno el 24 de agosto de 1998 con un plazo de 90 días para que presente sus observaciones respectivas. La Comisión Interamericana reiteró dicha solicitud con fecha 29 de marzo de 1999, y fijó al efecto un nuevo plazo de 30 días. A pedido del Estado, la CIDH concedió una prórroga de 60 días a partir del 16 de abril de 1999. El Estado solicitó una nueva prórroga de 60 días el 28 de junio de 1999.

4. Los peticionarios solicitaron el 6 de julio de 1999 que la CIDH aplicara el artículo 42 del Reglamento entonces vigente y presumiera la veracidad de los hechos denunciados, ante la falta de respuesta del Estado. El 8 de julio de 1999 el Estado chileno presentó sus observaciones, que se trasladaron a los peticionarios el 2 de agosto de 1999. El 9 de diciembre de 1999 el Estado transmitió documentación adicional.[1]

5. El 14 de enero de 2000 los peticionarios presentaron sus observaciones a la respuesta del Estado. Con fecha 15 de septiembre de 2000, el Estado chileno presentó sus observaciones adicionales; la Comisión Interamericana trasladó el documento a los peticionarios el 26 de septiembre del mismo año.

6. En el marco de su 110° período ordinario de sesiones, el 1° de marzo de 2001 la CIDH llevó adelante en su sede una reunión de trabajo con representantes de las partes en el presente asunto. Los acuerdos logrados en la oportunidad se redactaron en una minuta incorporada al expediente con las firmas de los asistentes. El 27 de junio de 2001 la Comisión Interamericana solicitó información actualizada a las partes acerca de los puntos acordados.

7. El Estado chileno remitió el 5 de octubre de 2001 una propuesta de solución amistosa, a lo que la Comisión Interamericana respondió que en una próxima reunión de trabajo se podría formalizar el acuerdo de solución amistosa. Dicha reunión de celebró el 15 de noviembre de 2001 en la sede de la Comisión Interamericana, oportunidad en la cual se elaboró una minuta que refleja lo acordado por las partes. El documento rubricado por los participantes en dicha reunión de trabajo se transmitió a las partes el 21 de noviembre de 2001.

---

1 El Estado chileno presentó "un informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación recaído en el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y otras normas, prohibiendo prácticas discriminatorias" y destacó que el artículo 1º inciso 2 del proyecto referido "incluye expresamente la prohibición de discriminar en perjuicio de las alumnas embarazadas".

III. Los hechos

8. Mónica Carabantes Galleguillos ingresó en marzo de 1992 al 5° año de educación básica del colegio particular subvencionado "Andrés Bello"[2] en la ciudad de Coquimbo, Chile. En febrero de 1997 el médico de Mónica Carabantes le informó que estaba embarazada, y al mes siguiente inició sus actividades estudiantiles correspondientes al 3er. año de enseñanza media en dicho colegio. Sus padres pusieron personalmente en conocimiento de la situación al director del colegio, quien les prometió apoyo y "las facilidades del caso". Sin embargo, el 15 de julio de 1997 el director les informó que Mónica Carabantes podría terminar en el colegio "Andrés Bello" el año escolar en curso pero que "por disposiciones reglamentarias internas no se le renovaría su matrícula escolar para el período 1998-1999".

9. El matrimonio Carabantes acudió a la oficina de la Secretaría Regional del Ministerio de Educación, donde formuló una denuncia y solicitó que la autoridad educacional adoptara las medidas administrativas o judiciales correspondientes. El 24 de julio de 1997 el abogado de la familia Carabantes planteó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de La Serena contra el colegio "Andrés Bello" a fin de que el tribunal estableciera la "privación y perturbación arbitraria e ilegal de los derechos constitucionales de la señorita Carabantes" por haber considerado su embarazo como causal para no renovar su matrícula escolar, en violación del derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19(2) de la Constitución Política de Chile. En el recurso se cita "como fundamento de ilegalidad" la Circular N° 247 emitida por el Ministerio de Educación en febrero de 1991 que se refiere a alumnas embarazadas.[3]

---

2 Los peticionarios explican: Los colegios particulares subvencionados son aquellos establecimientos educaciones que se rigen en Chile por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza Nº 18.692 de 10 de marzo de 1990 y, en especial, por lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 1996 del Ministerio de Educación. En virtud de estas disposiciones, ciertos colegios particulares pueden acceder a subvención por parte del Estado en cuanto cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 6º del Decreto con Fuerza de Ley Nº, con el objeto de propender a la creación, mantenimiento y ampliación de establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquellos que proporcionen un adecuado ambiente educativo cultural. En el caso del Colegio "Andrés Bello" la subvención o aporte que el Estado efectúa a través del Ministerio de Educación es de 17.000.500 pesos chilenos (aproximadamente U.S.$ 41.000). Comunicación de los peticionarios de 18 de agosto de 1998, pág. 2.

3 El título IV Nº 1 de dicha circular dispone: Los educandos que cambien de estado civil y/o se encuentren en estado de gravidez, terminarán su año escolar en el mismo establecimiento en calidad de alumno regular, aplicándose los criterios generales de procedimientos señalados en el Punto III de esta circular. Al año siguiente, los alumnos podrán continuar sus estudios en sus establecimientos de origen o en establecimientos diurnos, vespertinos o nocturnos.

10. La petición sostiene que mientras se hallaba en trámite el recurso judicial, la actitud de las autoridades del colegio "se hostilizó considerablemente" contra Mónica Carabantes, hasta el punto de expulsarla durante un examen por haberse presentado con siete meses de embarazo. El informe del director del colegio entregado a la Corte de Apelaciones de La Serena funda su actuación en el reglamento interno de la institución y en "la infracción a marcos éticos y morales que por la edad y por regla general deberían asumir y vivir los alumnos del establecimiento", y sostiene que no se violó la disposición constitucional invocada por la familia Carabantes.

11. El 24 de diciembre de 1997, en fallo unánime de primera instancia, la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de La Serena decidió rechazar el recurso de protección. En su decisión la Corte determinó que los actos del director del colegio eran lícitos y que el reglamento interno del Colegio "Andrés Bello" contiene una disposición según la cual las alumnas que sean madres durante el año escolar en curso no podrán renovar su matrícula el año siguiente. El 31 de diciembre de 1997 el representante de Mónica Carabantes apeló dicha sentencia ante la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de la Corte de Apelaciones de La Serena el 18 de febrero de 1998.

IV. La solución Amistosa

12. En el curso de la reunión de trabajo sobre este asunto, celebrada el 1° de marzo de 2001, la Comisión Interamericana dejó constancia de la buena voluntad demostrada por las partes con miras a lograr la solución amistosa. La minuta firmada en la oportunidad por las partes expone los compromisos asumidos:

El Gobierno de Chile accede a realizar las gestiones tendientes a obtener la "Beca Presidente de la República" para cubrir los costos de la educación superior de la señora Mónica Carabantes Galleguillos y de la educación secundaria y superior de su hija.

Los peticionarios se comprometen a facilitar cuanto antes toda la información referente a la señora Carabantes Galleguillos y su hija a fin de facilitar su localización a las autoridades chilenas para el efecto señalado en el párrafo anterior.

El Gobierno realizará todas las gestiones necesarias para la realización de un acto público de desagravio por la situación de discriminación de que fuera objeto la señora Mónica Carabantes Galleguillos, a cargo de las máximas autoridades regionales de La Serena. Si fuera posible, tal acto se celebraría durante la presencia de la CIDH en Chile durante el mes de abril de 2001.

El Gobierno se comunicará con los peticionarios en dos semanas contadas a partir del 5 de marzo de 2001 a efectos de conversar sobre los avances en las gestiones mencionadas en la presente minuta.

Ambas partes realizarán todos los esfuerzos conjuntos tendientes a la firma de un acuerdo de solución amistosa durante la primera semana de abril de 2001.

13. El 7 de abril de 2001, durante el 111° período extraordinario de sesiones celebrado en Chile, la Comisión Interamericana se reunió en La Serena con Mónica Carabantes y sus representantes para conversar acerca del avance de la solución amistosa.

14. El 5 de octubre de 2001 el Estado chileno remitió una comunicación con una propuesta de solución amistosa al asunto. Expresó que la propuesta había sido aprobada por los Ministerios de Interior y de Educación de Chile, y que la peticionaria lo había aprobado sin objeción alguna. La propuesta es la siguiente:

1. Beca

Propuesta: El Gobierno se compromete a beneficiar con una Beca especial de 1,24 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a doña Mónica Carabantes Galleguillos mientras curse la educación superior.

Los fundamentos de la propuesta son los siguientes:

a) La beca consiste en un subsidio mensual equivalente a 1,24 UTM para enseñanza superior.
b) La normativa vigente establece que el Consejo de la Beca Presidente de la República puede, en situaciones extraordinarias, otorgar becas especiales que no excedan el 0,5% de las nuevas becas.
c) No es posible aún otorgar una beca a la hija de la Srta. Carabantes, a la fecha de tres años de edad, en atención a que en Chile la educación básica pública es obligatoria y gratuita.

2. Reparación Simbólica

Propuesta: El Gobierno daría publicidad a las medidas reparatorias, a través de una comunicación oficial que pueda ser dada sobre el particular, junto a las autoridades regionales, reconociéndose que los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas

a la vida privada y a la igual protección de ley de la peticionaria fueron violados al no renovarse su matrícula y obligada a abandonar el establecimiento educacional "Colegio Andrés Bello" de Coquimbo, colegio particular subvencionado de financiamiento compartido, en que cursaba su enseñanza, por el único hecho de encontrarse embarazada. Además se difundirá la reciente legislación (Ley Nº 19.688), que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que contiene normas sobre el derecho de las estudiantes embarazadas o madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales.

15. El 15 de noviembre de 2001 se celebró otra reunión de trabajo sobre el asunto. Nuevamente la CIDH reconoció la buena predisposición de las partes para solucionarlo por la vía amistosa, y se rubricó una minuta con los siguientes puntos:

Las partes conversaron acerca de los términos de la propuesta de solución amistosa presentada por el Gobierno de Chile en comunicación de 5 de octubre de 2001. En cuanto a la fecha de inicio de la beca especial mencionada en dicha propuesta, la representante de Mónica Carabantes expresó inicialmente su interés en que la beca se hiciera efectiva con carácter retroactivo al 1o. de marzo de 2001; y que, en caso de no ser posible, se hiciera efectiva a partir de la fecha de firma del acuerdo de solución amistosa, o el 1o. de diciembre de 2001.

El representante del Gobierno de Chile manifestó que había recibido instrucciones en el sentido de que, en caso de que se firmara el acuerdo, dicho Gobierno otorgaría la beca a partir de marzo de 2002. Al respecto, la peticionaria dijo que necesitaba consultar con Mónica Carabantes a fin de dar la respuesta a la propuesta antes referida del Gobierno. El representante estatal reiteró la buena predisposición de Chile, por lo que se aguardará la comunicación de la peticionaria en el curso de la semana del 26 de noviembre de 2001.

La CIDH destacó que la minuta de la reunión de trabajo anterior en el marco de la solución amistosa de este asunto, firmada por ambas partes el 1o. de marzo de 2001, refleja la voluntad del Estado de gestionar la Beca Presidente de la República y la intención de ambas partes de firmar un acuerdo de solución amistosa en la primera semana de abril de 2001.

Con base en todo lo anterior, la CIDH señaló que una muestra concreta de la buena voluntad del Gobierno de Chile podría ser el compromiso expreso de realizar todas las gestiones tendientes a asegurar la beca referida a Mónica Carabantes a partir de marzo de 2002, independiente de la firma del acuerdo de solución amistosa.

16. Los peticionarios remitieron a la Comisión Interamericana una copia de la comunicación de 13 de diciembre de 2001 dirigida al Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dicha comunicación expresa, entre otras consideraciones, la disposición de Mónica Carabantes y de su familia en solucionar por la vía amistosa el presente asunto, por lo que aceptan que la beca se inicie durante el año académico 2002.[4]

V. Conclusiones

17. Con base en las particulares características del presente asunto, la Comisión Interamericana ha impulsado activamente el procedimiento de solución amistosa. El presente informe resume la actividad de las partes y refleja el acuerdo logrado para su conclusión.

18. La Comisión Interamericana destaca que el mecanismo contemplado en el artículo 48(1)(f) de la Convención Americana permite la conclusión de las peticiones individuales en forma no contenciosa, como se ha demostrado en casos referentes a diversos países de la región.

19. Con base en las consideraciones de hecho y de derecho que anteceden,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

20. Aprobar el acuerdo de solución amistosa logrado en el presente asunto.

21. Fijar el plazo de tres meses, contado a partir de la transmisión del presente informe, para que el Estado chileno informe acerca de las medidas de reparación simbólica acordadas las partes en el presente asunto.

22. Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

---

4 La comunicación indica que la presunta víctima y su familia aceptaron que la beca no cubriera el año académico 2001, ya que no habían recurrido a la CIDH por dinero, sino porque consideraban que los derechos humanos de Mónica Carabantes habían sido violados y porque querían un reconocimiento de este hecho. Los peticionarios dejaron constancia de que aceptaron la propuesta del Estado con la convicción de que "la víctima de la violación es quien tiene el control final del caso", aunque el monto de la beca de 30.000 pesos chilenos les parecía bajo comparado con la mensualidad que es de 70.000 pesos chilenos.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 12 días marzo de 2002.

(Firmado): Juan E. Méndez; Marta Altolaguirre; Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo, Clare K. Roberts, Comisionados.

Informe Nº 71/031
Petición 12.191
Solución Amistosa
María Mamérita Mestanza Chávez
Perú

10 de octubre de 2003

I. Resumen

1. Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la Comisión Interamericana" o "CIDH") el 15 de junio de 1999, las organizaciones no gubernamentales Estudio para la Defensa de la Mujer (DEMUS), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), las cuales acreditaron posteriormente como copeticionarias al Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y al Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), (en adelante "las peticionarias"), denunciaron que la República del Perú (en adelante "Perú", "el Estado" o "el Estado peruano") violó derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, al someterla de manera forzada a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó la muerte de la señora Mestanza Chávez.

2. Las peticionarias originales alegaron que los hechos denunciados configuran violación por el Estado peruano de los derechos a la vida, a la integridad personal, y a igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención" o la "Convención Americana"), así como violaciones a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención de Belém do Pará"), a los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador"), y a los artículos 12 y 14(2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

1 Conforme a lo dispuesto por el artículo 17(2)(a) del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Susana Villarán, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

3. El 22 de febrero de 2001 el Estado peruano suscribió un Comunicado de Prensa Conjunto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el cual se comprometió a propiciar una solución amistosa en algunos casos abiertos ante la Comisión, entre ellos el presente caso, la cual se desarrollaría de acuerdo a los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. El 2 de marzo de 2001, durante el 110º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado peruano y las representantes de las víctimas suscribieron el Acuerdo Previo para Solución Amistosa con intervención y aprobación de la CIDH. La solución amistosa final fue acordada el 26 de agosto de 2003, cuando se suscribió en Lima la respectiva acta del acuerdo amistoso entre las partes.

5. En el presente informe de solución amistosa según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y el artículo 41(5) del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por los peticionarios, de la solución amistosa lograda y se acuerda su publicación.

II. Trámite ante la Comisión

6. La Comisión recibió la denuncia el 15 de junio de 1999. El 14 de julio de 1999 la CIDH abrió el caso, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información a ser presentada dentro de un plazo de 90 días. Perú solicitó ampliación del plazo para hacer llegar su respuesta, que fue otorgada por la CIDH. Perú respondió el 14 de enero de 2000. Las peticionarias presentaron observaciones a la respuesta del Estado el 12 de abril de 2000. El 3 de octubre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe de Admisibilidad Nº 66/00.

7. Con fecha 2 de marzo de 2001, con la intervención y aprobación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. las partes suscribieron el Acuerdo Previo para Solución Amistosa, en el que el Estado peruano admitió su responsabilidad internacional por los hechos alegados por las peticionarias y se comprometió a adoptar medidas de reparación en beneficio de las víctimas.

8. El 26 de agosto de 2003, en la ciudad de Lima, las representantes de las víctimas y el Estado suscribieron el Acuerdo de Solución Amistosa, solicitando que la Comisión ratificara el acuerdo en todo su contenido.

III. Los Hechos

9. Las peticionarias legan que el caso de la Sra. María Mamérita Mestanza representa uno más entre un número significativo de casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. Al respecto, refieren que la Defensoría del Pueblo recibió diversas denuncias al respecto, y que entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998 CLADEM, por su parte, logró documentar 243 casos sobre violaciones de derechos humanos en la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en Perú.

10. Señalan que la señora María Mamérita Mestanza, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue objeto de acoso desde 1996 por parte del Centro de Salud del Distrito de La Encañada, que forma parte del sistema público de salud, para que se esterilizara. Recibieron así, ella y su esposo Jacinto Salazar Suárez, distintas formas de hostigamiento, que incluyeron varias visitas donde el personal de salud amenazaba con denunciarla a ella y al Sr. Salazar Suárez ante la policía, y les mencionaba que el gobierno había dado una ley conforme a la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa y sería llevada a la cárcel.

11. Refieren que finalmente y bajo coacción se logró el consentimiento de la señora Mestanza para ser objeto de una operación de ligadura de trompas. El procedimiento quirúrgico fue realizado en fecha 27 de marzo de 1998 en el Hospital Regional de Cajamarca, sin haberse efectuado previamente ningún examen médico. La señora Mestanza fue dada de alta al día siguiente, 28 de marzo de 1998, aún cuando presentaba serias anomalías como vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes el señor Jacinto Salazar informó varias veces al personal del Centro de Salud de La Encañada del estado de salud de la señora Mestanza, que iba empeorando cada día, y el personal del Centro de Salud decía que estos eran los efectos post operatorios de la anestesia.

12. Aducen que finalmente la señora Mestanza Chávez falleció en su casa, el 5 de abril de 1998, y que en el certificado de defunción se diagnosticó que su muerte se había producido debido a una "sepsis" como causa directa y bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Informaron que días después un doctor del Centro

de Salud ofreció una suma de dinero al señor Jacinto Salazar con el fin de dar por terminado el problema.

13. Indican que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. Agregan que el 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas, ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Tal decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual, el 16 de diciembre de 1998, la Fiscal Provincial ordenó el archivo definitivo del caso.

IV. Solución Amistosa

14. El Estado y las peticionarias suscribieron el acuerdo de solución amistosa, en cuyo texto se establece lo siguiente:

Primera: Antecedentes

La señora María Mamérita Mestanza Chávez fue sometida a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó su muerte. Las organizaciones peticionarias denunciaron que se violaron los derechos a la vida, a la integridad personal y a la igualdad ante la ley, vulnerando los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los artículos 12 y 14 (2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Con fecha 14 de julio de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos transmitió al Estado peruano las partes pertinentes de la denuncia y solicitó información. Con fecha 3 de octubre de 2000 la CIDH aprobó el Informe Nº 66 /00 de admisibilidad y continuó con el análisis de fondo de la cuestión, referida a presuntas violaciones a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.

Con fecha 2 de marzo de 2001 durante el 110° período ordinario de sesiones de la CIDH se convino en un Acuerdo Previo de Solución Amistosa.

Segunda: Reconocimiento

El Estado Peruano consciente de que la protección y respeto irrestricto de los derechos humanos es la base de una sociedad justa, digna y democrática, en estricto cumplimiento de sus obligaciones adquiridas con la firma y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte, y consciente que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, constituyendo la indemnización a la víctima, investigación de los hechos y la sanción administrativa, civil y penal de los responsables la forma más justa de hacerlo, reconoce su responsabilidad internacional por violación de los artículos 1.1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el art. 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en agravio de la víctima María Mamérita Mestanza Chávez.

Tal reconocimiento se explicitó en el Acuerdo Previo para Solución Amistosa suscrito entre el Estado Peruano y los representantes legales de la víctima, con intervención y aprobación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 2 de marzo de 2001 durante el 110° Período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En dicho convenio el Estado peruano admitió responsabilidad internacional por los hechos descritos y se comprometió a adoptar medidas de reparación material y moral por el daño sufrido e impulsar una exhaustiva investigación, tendiente a la sanción de los responsables en el fuero común, así como a adoptar medidas de prevención para evitar que se repitan hechos similares en el futuro.

Tercera: Investigación y Sanción

El Estado Peruano se compromete a realizar exhaustiva investigación de los hechos y aplicar las sanciones legales contra toda persona que se determine como participante de los hechos, sea como autor intelectual, material, mediato u otra condición, aún en el caso de que se trate de funcionarios o servidores públicos, sean civiles o militares.

En tal sentido, el Estado peruano se compromete a realizar las investigaciones administrativas y penales por los atentados contra la libertad personal, la vida, el cuerpo y la salud y, en su caso, a sancionar a:

a. Los responsables de los actos de vulneración del derecho al libre consentimiento de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, para que se sometiera a la ligadura de trompas.

b. El personal de salud que hizo caso omiso de la demanda de atención urgente de la señora Mestanza luego de la intervención quirúrgica.
c. Los responsables de la muerte de la Sra. María Mamérita Mestanza Chávez
d. Los médicos que entregaron dinero al cónyuge de la señora fallecida a fin de encubrir las circunstancias del deceso.
e. La Comisión Investigadora, nombrada por la Sub Región IV de Cajamarca del Ministerio de Salud que cuestionablemente, concluyó con la ausencia de responsabilidad del personal de salud que atendió a la señora Mestanza.

Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales, el Estado peruano se compromete a poner en conocimiento del Colegio Profesional respectivo las faltas contra la ética que se hayan cometido, a efectos de que conforme a su estatuto se proceda a sancionar al personal médico involucrado con los hechos referidos.

Asimismo, el Estado se compromete a realizar las investigaciones administrativas y penales por la actuación de los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial que omitieron desarrollar los actos tendientes a esclarecer los hechos denunciados por el viudo de la señora Mamérita Mestanza.

Cuarta: Indemnización

01. Beneficiarios del Presente Acuerdo

El Estado Peruano reconoce como únicos beneficiarios de cualquier indemnización a las personas de Jacinto Salazar Suárez, esposo de María Mamérita Mestanza Chávez y a los hijos de la misma: Pascuala Salazar Mestanza, Maribel Salazar Mestanza, Alindor Salazar Mestanza, Napoleón Salazar Mestanza, Amancio Salazar Mestanza, Delia Salazar Mestanza y Almanzor Salazar Mestanza.

02. Indemnización Económica

A. Daño Moral

El Estado Peruano otorga una indemnización a favor de los beneficiarios por única vez de diez mil dólares americanos (US $10, 000.00 y 00/100) para cada uno de ellos, por concepto de reparación del daño moral, lo cual hace un total de ochenta mil dólares americanos (US $80,000.00 y 00/100).

Respecto a los menores de edad, el Estado, depositará la suma correspondiente en fondo de fideicomiso en las condiciones más favorables según la práctica bancaria. Las gestiones se realizarán conjuntamente con los representantes legales de la familia Salazar Mestanza.

B. Daño Emergente

El daño ocasionado como consecuencia directa del evento dañoso está constituido por los gastos en que incurrió la familia como consecuencia directa de los hechos.

Estos gastos fueron los realizados para tramitar y hacer el seguimiento de la denuncia penal ante el Ministerio Público por homicidio culposo en agravio de María Mamérita Mestanza, así como el monto por concepto de gastos de velorio y entierro de la señora Mestanza. La suma por dicho concepto asciende a dos mil dólares americanos (US $ 2,000.00 y 00/100), la cual deberá ser abonada por el Estado peruano a los beneficiarios.

Quinta: Indemnización a cargo de los Responsables Penales de los Hechos

El Acuerdo de Solución Amistosa no incluye el derecho a reclamar la indemnización que tienen los beneficiarios contra todos los responsables de la violación de los derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza, de conformidad con el Artículo 92º del Código Penal Peruano, según determine la autoridad judicial competente, y que el Estado Peruano reconoce como derecho. Se precisa que este Acuerdo deja sin efecto alguno cualquier reclamo de los beneficiarios hacia el Estado Peruano como responsable solidario y/o tercero civilmente responsable o bajo cualquier otra denominación.

Sexta: Derecho a Repetición

El Estado Peruano se reserva el derecho de repetición, de conformidad con la legislación nacional vigente, contra aquellas personas que se determine ser responsables en el presente caso, mediante sentencia definitiva dictada por la autoridad nacional competente.

Séptima: Exención de Tributos, Cumplimiento y Mora

El monto indemnizatorio otorgado por el Estado peruano no estará sujeto al pago de ningún impuesto, contribución o tasa existente o por crearse y deberá pagarse

a más tardar seis meses después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos notifique la ratificación del presente acuerdo, luego de lo cual incurrirá en mora y deberá pagar la tasa de interés compensatorio y moratorio máxima prevista y/o permitida por la legislación nacional.

Octava: Prestaciones de Salud

El Estado Peruano se compromete a otorgar a los beneficiarios, por única vez, la suma de siete mil dólares americanos (US $ 7,000.00 y 00/100), por concepto del tratamiento de rehabilitación psicológica, que requieren los beneficiarios como consecuencia del fallecimiento de la señora María Mamérita Mestanza Chávez. Dicho monto será entregado en fideicomiso a una institución, pública o privada, la cual se constituirá en fideicomisaria, con el objeto de administrar los recursos destinados a brindar la atención psicológica que requieren los beneficiarios. La institución será elegida de común acuerdo entre el Estado y los representantes de la familia Salazar Mestanza, con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, DEMUS, APRODEH y el Arzobispo de Cajamarca. Los gastos relacionados con la constitución legal del fideicomiso serán asumidos por el Estado peruano.

Asimismo, el Estado peruano se compromete a brindar al esposo e hijos de María Mamérita Mestanza Chávez, un seguro permanente de salud a través del Ministerio de Salud o de la entidad competente. El seguro de salud para el cónyuge supérstite será permanente, y el de sus hijos, mientras no cuenten con un seguro de salud público y/o privado.

Novena: Prestaciones Educativas

El Estado peruano se compromete a brindar a los hijos de la víctima educación gratuita en el nivel primario y secundario, en colegios estatales. Tratándose de educación superior, los hijos de la víctima recibirán educación gratuita en los Centros de Estudios Superiores estatales, siempre y cuando reúnan los requisitos de admisión a dichos centros educativos y para estudiar una sola carrera.

Décima : Otras Prestaciones

El Estado peruano se compromete a entregar adicionalmente el monto de veinte mil dólares americanos (US $ 20,000.00 y 00/100) al señor Jacinto Salazar Suárez para adquirir un terreno o una casa en nombre de sus hijos habidos con la señora

María Mamérita Mestanza. El señor Salazar Suárez deberá acreditar dicha adquisición –dentro del año siguiente a la suscripción del presente acuerdo- con la entrega del Testimonio de Escritura Pública a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia; Asimismo, el señor Salazar Suárez se compromete a no enajenar o alquilar la propiedad adquirida mientras el menor de sus hijos Salazar Mestanza no cumpla la mayoría de edad, salvo autorización judicial.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú efectuará el seguimiento necesario para asegurar el cumplimiento de lo establecido en la presente cláusula.

Décimo Primera: Modificaciones Legislativas y de Políticas Públicas sobre Salud Reproductiva y Planificación Familiar

El Estado peruano se compromete a realizar las modificaciones legislativas y de políticas públicas sobre los temas de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, eliminando de su contenido cualquier enfoque discriminatorio y respetando la autonomía de las mujeres.

Asimismo, el Estado peruano se compromete a adoptar e implementar las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo respecto a políticas públicas sobre Salud Reproductiva y Planificación Familiar, entre ellas las siguientes:

A. Medidas de sanción a los responsables de violaciones y reparación a las víctimas

1) Revisar judicialmente todos los procesos penales sobre violaciones de los derechos humanos cometidas en la ejecución del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, para que se individualice y se sancione debidamente a los responsables, imponiéndoles, además, el pago de la reparación civil que corresponda, lo cual alcanza también al Estado, en tanto se determine alguna responsabilidad suya en los hechos materia de los procesos penales.
2) Revisar los procesos administrativos, relacionados con el numeral anterior, iniciados por las víctimas y/o familiares, que se encuentran en trámite o hayan concluido respecto de denuncias por violaciones de derechos humanos.

B. Medidas de monitoreo y de garantía de respeto de los derechos humanos de los y las usuarias de los servicios de salud:

1) Adoptar medidas drásticas contra los responsables de la deficiente evaluación pre-operatoria de mujeres que se someten a una intervención de anti-

concepción quirúrgica, conducta en que incurren profesionales de la salud de algunos centros de salud del país. Pese a que las normas del Programa de Planificación Familiar exigen esta evaluación, ella se viene incumpliendo.

2) Llevar a cabo, permanentemente, cursos de capacitación calificada, para el personal de salud, en derechos reproductivos, violencia contra la mujer, violencia familiar, derechos humanos y equidad de género, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en éstos temas.
3) Adoptar las medidas administrativas necesarias para que las formalidades establecidas para el estricto respeto del derecho al consentimiento informado sean acatadas cabalmente por el personal de salud.
4) Garantizar que los centros donde se realizan intervenciones quirúrgicas de esterilización tengan las condiciones adecuadas y exigidas por las normas del Programa de Planificación Familiar.
5) Adoptar medidas estrictas dirigidas a que el plazo de reflexión obligatorio, fijados en 72 horas, sea, sin excepción, celosamente cautelado.
6) Adoptar medidas drásticas contra los responsables de esterilizaciones forzadas no consentidas.
7) Implementar mecanismos o canales para la recepción y trámite célere y eficiente de denuncias de violación de derechos humanos en los establecimientos de salud, con el fin de prevenir o reparar los daños producidos.

Décima Segunda: Base Jurídica

El presente acuerdo se suscribe de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 48º 1.f. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 41º del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; en los artículos 2º incisos 1 y 24, acápite h), 44º, 55º, 205º y Cuarta Disposición Final de la Constitución Política del Perú y en los dispuesto en los artículos 1205º, 1306º, 1969º y 1981º del Código Civil del Perú.

Décima Tercera: Interpretación

El sentido y alcances del presente Acuerdo se interpretan de conformidad a los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que sea pertinente y al principio de buena fe. En caso de duda o desavenencia entre las partes sobre el contenido del presente Acuerdo, será la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que decidirá sobre su interpretación. También le corres-

ponde verificar su cumplimiento, estando las partes obligadas a informar cada tres meses sobre su estado y cumplimiento.

Décima Cuarta: Homologación

Las partes intervinientes se obligan a poner en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el presente Acuerdo de Solución Amistosa con el objeto de que dicho organismo lo homologue y lo ratifique en todos sus extremos.

Décima Quinta: Aceptación

Las partes intervinientes en la suscripción del presente Acuerdo expresan su libre y voluntaria conformidad y aceptación con el contenido de todas y cada una de sus cláusulas, dejando expresa constancia de que pone fin a la controversia y a cualquier reclamo sobre la responsabilidad internacional del Estado Peruano por la violación de los derechos humanos que afectó a la señora María Mamérita Mestanza Chávez. Suscrito en tres ejemplares, en la ciudad de Lima, a los veintiséis días del mes de agosto del año dos mil tres.

V. Determinación de Compatibilidad y Cumplimiento

15. La CIDH reitera que de acuerdo con los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención, este procedimiento tiene como fin "llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención". La aceptación de llevar a cabo este trámite expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención en virtud del principio *pacta sunt servanda*, por el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los tratados. También desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.

16. La Comisión Interamericana ha seguido de cerca el desarrollo de la solución amistosa lograda en el presente caso. La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución que resulta compatible con el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha señalado reiteradamente, proteger y promover los derechos de la mujer es una prioridad para nuestro hemis-

ferio, con el fin de alcanzar el goce pleno y eficaz de sus derechos fundamentales, en especial a la igualdad, la no discriminación y a vivir libre de la violencia basada en el género.

VI. Conclusiones

17. Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el logro del acuerdo de solución amistosa en el presente caso basado en el objeto y fin de la Convención Americana.

18. En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este informe,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Aprobar los términos del acuerdo de solución amistosa firmado por las partes el 26 de agosto de 2003.
2. Continuar con el seguimiento y la supervisión de todos y cada uno de los puntos del acuerdo amistoso, y en este contexto, recordar a las partes, su compromiso de informar a la CIDH, cada tres meses, del cumplimiento del presente arreglo amistoso.
3. Hacer público el presente informe e incluirlo en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre del año 2003.

(Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Comisionados: Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

Informes de Fondo

Informe Nº. 5/96
Caso 10.970
Raquel Martín De Mejía
Perú

1º de marzo de 1996

Con fecha 17 de octubre de 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) recibió una petición en la que se denunciaba la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía Egocheaga y de su esposa Raquel Martín de Mejía. En la misma se le solicitaba que declarara la responsabilidad de Perú por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención):

1. En relación a Fernando Mejía, derecho a la libertad personal (artículo 7), derecho a la integridad personal (artículo 5), y derecho a la vida (artículo 4), todos ellos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.
2. En relación a Raquel Mejía, el derecho a la integridad personal (artículo 5) y el derecho a la privacidad (artículo 11), ambos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.
3. En relación a ambos peticionarios, el derecho de toda persona a un recurso Interno efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (artículo 25).

I. Antecedentes

Fernando Mejía Egocheaga y su esposa Raquel Martín vivían en Oxapampa, Departamento de Pasco, al momento que los hechos denunciados ante la Comisión tuvieron lugar.

El Dr. Mejía Egocheaga era abogado, periodista y activista político. Al momento de su muerte se desempeñaba como Presidente del Colegio de Abogados de Oxapampa y como Presidente del Comité Provincial de Izquierda Unida, un partido político de Perú. Asimismo, era miembro de la Asociación de Periodistas de Perú, desarrollando sus actividades como tal en el diario "Campanaria Oxapampa", un periódico que había fundado y del cual era su editor. Como abogado, el Dr. Mejía Egocheaga se desempeñó principalmente defendiendo los derechos a la tierra de los grupos más desprotegidos de su país. Entre 1982 y 1986 fue asesor legal del

Proyecto Especial "Pichis Palcazu", una iniciativa de desarrollo rural bajo los auspicios de la Presidencia de la Nación. En 1986 representó a los indígenas de la Comunidad Amuesha en un conflicto de tierras con la iglesia Católica. En su actividad política, el Dr. Mejía Egocheaga planeaba postularse como alcalde de Oxapampa y eventualmente como diputado al Congreso de la Nación.

La señora Raquel Martín de Mejía era maestra y ocupaba el cargo de directora de la escuela de discapacitados de Oxampampa. Actualmente reside en Suecia donde obtuvo asilo político en el año 1989.

En junio de 1989, varios soldados fueron asesinados por Sendero Luminoso en Posuzo, un pueblo cercano a Oxapampa. Días después, aproximadamente 100 efectivos militares pertenecientes al "Batallón Nueve de Diciembre", con sede en Huancayo, llegaron a Oxapampa en helicóptero con el objeto de conducir operaciones de contrainsurgencia en la región. Dichos soldados se guarnecieron en las instalaciones de la Biblioteca Municipal de dicha localidad.

II. Hechos Denunciados

De acuerdo a la información proporcionada por los peticionarios a la Comisión, los hechos denunciados como violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención serían los que se describen a continuación:

En la noche del 15 de junio de 1989, vecinos de Oxapampa vieron una camioneta amarilla perteneciente al proyecto gubernamental "Pichis Palcazu" estacionada frente al bar. En la misma se encontraban el señor Julio Arias Dorregaray, Subprefecto de Oxapampa, oficiales del Ejército y cuatro soldados. Un testigo presencial manifestó que había escuchado al señor Arias Dorregaray decir a sus acompañantes: "es tiempo de ir a buscar al abogado".

El mismo día a las 22:05, varios efectivos militares, con sus caras cubiertas con pasamontañas y portando ametralladoras, ingresaron violentamente al domicilio del Profesor Aladino Melgarejo, quien era el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) en Oxapampa y un miembro de Izquierda Unida. Luego lo obligaron a salir de su casa, lo golpearon y finalmente lo introdujeron en una camioneta pick up amarilla de propiedad del Gobierno que se usaba para el Proyecto Especial "Pichis Palcazu". El secuestro del Profesor Melgarejo fue presenciado por su esposa, señora Haydeé Verde, por su cuñada, señora Nancy Verde de Nano y por el esposo de ésta, señor Hugo Nano.

Según refieren los peticionarios, los miembros del Ejército a cargo del operativo ordenaron al señor Melgarejo que los condujese a la casa del Dr. Fernando Mejía Egocheaga.

A las 23:15 del mismo 15 de junio, un grupo de personas con sus caras cubiertas con pasamontañas y portando ametralladoras irrumpieron en la casa de los Mejía y reclamaron ver al Dr. Fernando Mejía Egocheaga. Cuando éste abrió la puerta, seis individuos vistiendo uniformes militares entraron a la misma, uno de ellos golpeó al Dr. Mejía con su arma; luego, quien estaba a cargo del operativo ordenó que se lo subiera a una camioneta amarilla de propiedad del Gobierno. Los hechos descritos fueron presenciados por su esposa, señora Raquel Martín.

Esa misma noche, aproximadamente 15 minutos después que los hechos referidos tuvieron lugar, un grupo de entre seis y diez efectivos militares con sus rostros cubiertos con pasamontañas negros se presentaron nuevamente en el domicilio de los Mejía. Uno de ellos -quien había estado al mando del operativo de secuestro de Fernando Mejía - ingresó a la casa, presuntamente con el objeto de solicitar a Raquel Martín los documentos de identidad de su esposo.

Mientras que ésta los buscaba, la siguió al cuarto y le dijo que ella también estaba considerada como subversiva. Luego le mostró una lista conteniendo varios nombres e indicó que estas personas eran miembros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Cuando Raquel Mejía se acercó para leerla, el individuo tapó la lista y sólo le permitió ver dos nombres: el de Fernando Mejía y el de Aladino Melgarejo.

Raquel Mejía trató de explicarle que ni ella ni su esposo pertenecían a movimiento subversivo alguno; sin embargo, sin escucharla, empezó a rociarse con sus perfumes y finalmente la violó. Acto seguido, la condujo fuera de su casa para que viera al hombre que había denunciado a su esposo; éste yacía boca abajo en la parte de atrás de la misma camioneta pick up que había sido utilizada para secuestrar a Fernando Mejía. Finalmente, el individuo que abusó sexualmente de ella, subió a la camioneta y se marchó.

Aproximadamente 20 minutos después, la misma persona regresó a la casa de los Mejía, aparentemente con la intención de comunicar a Raquel que posiblemente su esposo sería trasladado en helicóptero a Lima al día siguiente. Luego la arrastró al cuarto y nuevamente la violó. Raquel Mejía pasó el resto de la noche bajo un estado de terror, temiendo por el regreso de quien había abusado sexualmente de ella y por la seguridad y la vida de su esposo.

A la mañana siguiente, la señora Raquel Mejía fue al departamento de policía de Oxapampa para denunciar la desaparición de su marido. El Cabo Carbajal le informó que no podía interponer una denuncia por persona desaparecida hasta tanto no hubieran transcurrido cuatro días. Luego, el Jefe del Departamento le sugirió que solicitara información en las oficinas de la Policía Republicana. Los

oficiales pertenecientes a dicha fuerza indicaron a Raquel Mejía que se dirigiera a la Biblioteca Municipal donde los miembros del "Batallón Nueve de Diciembre" estaban acantonados desde su arribo a Oxapampa días atrás.

Cuando llegó al local de la Biblioteca se encontró con un número importante de soldados que se hallaban formados enfrente de dicho edificio. Raquel Mejía pudo reconocer que vestían los mismos uniformes que usaban las personas que habían secuestrado a su esposo la noche anterior y que habían abusado sexualmente de ella.

En el lugar se encontraba asimismo, la señora Haydeé Verde acompañada por un abogado local, averiguando sobre la desaparición de su esposo. Ambas mujeres mantuvieron una conversación con algunos soldados quienes se identificaron como miembros del "Batallón Nueve de Diciembre". Los mismos señalaron que el Comandante a cargo se llamaba "Chito". Luego, otro soldado se acercó y bruscamente las obligó a retirarse del lugar. Raquel Mejía identificó a esta persona como uno de los secuestradores de su esposo.

Raquel Mejía y Haydeé Verde solicitaron ayuda al Alcalde de Oxapampa, señor Eduardo Koch Muller y al Fiscal Provincial de Oxapampa, Dr. Abraham Lino Obregón. Ninguna de estas personas colaboraron con las solicitantes.

En última instancia, Raquel Mejía se dirigió al Colegio de Abogados; en dicho lugar, el Dr. Lora, un abogado perteneciente a este organismo, redactó peticiones de amparo y de habeas corpus, las que fueron inmediatamente interpuestas ante el juez instructor, el Dr. Johnny Macetas. No obstante haberlas recibido y sellado, el juez Macetas indicó que estaba ocupado en otros casos y que por lo tanto no tenía tiempo para investigar la desaparición de Fernando Mejía Egocheaga.

En fecha 16 de junio de 1989, miembros de la Comisión Permanente del Congreso enviaron una carta al Ministro del Interior solicitando información sobre Fernando Mejía y pidiendo por su libertad. El Ministro del Interior jamás respondió a dicha petición.

El 17 de junio, César Barrera Bazán, miembro del Congreso y amigo del Profesor Melgarejo, fue a Oxapampa a investigar sobre las desapariciones. Los miembros del Ejército en el lugar se negaron a cooperar o a brindar cualquier información sobre el destino de Mejía y Melgarejo.

El 18 de junio por la mañana, Raquel Mejía tomó conocimiento que el cadáver del Profesor Melgarejo había sido encontrado en la margen del Río Santa Clara y que otro cadáver semi-enterrado yacía al lado del primero.

Raquel Mejía, en compañía del Juez Suplente y del Secretario del tribunal a cargo de la causa, se dirigió al lugar señalado y allí, en la base de la columna que

sostiene el puente, descubrió el cadáver decapitado de Aladino Melgarejo y yaciendo a su lado, el cadáver de su esposo, el Dr. Fernando Mejía. El último mostraba signos claros de tortura, heridas punzantes en piernas y brazos y una herida abierta en el cráneo, aparentemente causada por la bala de un arma. Su cuerpo estaba severamente golpeado e hinchado.

El cuerpo fue llevado al hospital municipal donde se le practicó la autopsia correspondiente. Los resultados de la misma confirmaron que Fernando Mejía había sido severamente torturado y que había muerto a causa de un balazo en la cabeza. Asimismo, se determinó que la muerte había tenido lugar entre 48 y 72 horas antes.

El 20 de junio de 1989, Raquel Mejía prestó testimonio ante la policía local en relación al secuestro y posterior asesinato de su esposo. Luego, acompañada por el diputado César Barreda Bazán, trasladó el cadáver de su marido desde Oxapampa hasta Lima a los efectos de darle sepultura en ese lugar.

A solicitud de APRODEH (Asociación Pro Derechos Humanos) y de Raquel Mejía, el 21 de junio de 1989 el Fiscal Provincial de Oxapampa, Dr. Lino Obregón, ordenó a la policía local investigar los homicidios de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo.

El 22 de junio del mismo año, el Dr. Lino Obregón inspeccionó el área donde se habían encontrado los cadáveres de Mejía y Melgarejo; en dicho lugar se hallaron cartuchos de balas FAL semejantes a las usadas por el Ejército peruano. Inmediatamente después solicitó al Jefe Político Militar de la región que identificara a los oficiales a cargo del "Batallón Nueve de Diciembre".

En tres oportunidades, entre el 28 y 30 de junio de 1989, Raquel Mejía recibió llamadas telefónicas anónimas en las que se la amenazaba de muerte si continuaba con la investigación del homicidio de su esposo.

El 11 de julio de 1989, APRODEH y Raquel Mejía presentaron denuncia penal ante la Fiscalía General de la República por los delitos de homicidio y abuso de autoridad en agravio de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. En dicha denuncia penal solicitaban que el Ministerio Público en tanto titular de la acción penal realizara las diligencias necesarias para esclarecer los casos.

Dos días después, la Fiscalía General de la Nación derivó la denuncia al Dr. Ramón Pinto Bastidas, Fiscal Provincial de la Fiscalía Superior Decana de Junín, quien ordenó al Fiscal Provincial en Oxapampa que investigase los homicidios y presentase un dictamen al juez instructor de la causa.

Temiendo por su seguridad, en agosto de 1989 Raquel Mejía abandonó su país dirigiéndose primero a Estados Unidos y luego a Suecia donde obtuvo asilo político.

En noviembre de 1989, el Fiscal Provincial de Oxapampa, fundado en razones que se desconocen, transfirió jurisdicción para investigar el secuestro y posterior homicidio de Fernando Mejía y de Aladino Melgarejo a la Policía Técnica de La Merced, ciudad situada a 200 kilómetros de Oxapampa.

El 30 de enero de 1990, el Juzgado Militar Permanente de Huancayo declaró su competencia sobre el caso y ordenó al juez penal civil que tramitaba la causa en Oxapampa que se inhibiera de realizar acción alguna en el mismo. Sin embargo, el tribunal militar no formuló acusación ni realizó ningún tipo de investigación tendiente al esclarecimiento del caso.

Un año después, en enero de 1991, el Fiscal Provincial Titular de Oxapampa formuló acusación formal ante el juez penal local contra Julio Arias Dorregaray, ex Subprefecto de dicha localidad y contra miembros no identificados del "Batallón 9 de Diciembre" por la comisión del delito de homicidio contra Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. El señor Dorregaray huyó de Oxapampa y se desconoce su paradero actual.

En dos oportunidades, el 6 de mayo y el 2 de julio de 1991, el juez penal de Oxapampa requirió al Jefe Político Militar de Mantaro Junín, General Luis Pérez, que identificase a los oficiales que participaron de la "campaña anti subversiva" en Oxapampa entre el 13 y el 17 junio de 1989. Según consta a los peticionarios, el Ejército no respondió nunca a lo solicitado por el tribunal.

El juez penal a cargo de la causa extendió el período de instrucción hasta el 26 de agosto de 1991 para comprobar la existencia de los delitos denunciados en la acusación. Según lo manifestado por los peticionarios, el tribunal no cumplió ningún otro acto procesal con posterioridad al mencionado *supra*.

En última instancia, los peticionarios denuncian que el Gobierno de Perú ha publicado una lista de peruanos residiendo en el exterior que incluye a Raquel Mejía, y los ha calificado como subversivos. En efecto, ha acusado a estas personas de apoyar a Sendero Luminoso desde sus lugares de residencia. Por este motivo, ha solicitado que los mismos sean extraditados; para el caso que no regresen a Perú, el Gobierno ha manifestado que les revocará su nacionalidad.

En el caso particular de Raquel Mejía, la lista señala que ésta es miembro de una organización llamada Movimiento Popular y que desde el mismo apoya a Sendero Luminoso. Por este motivo, el Gobierno ha formalizado una acción penal en su contra de acuerdo a lo dispuesto en la legislación antiterrorista vigente en dicho país. Luego de realizada la acusación formal, la señora Mejía puede ser sometida a un proceso judicial ante un "tribunal sin rostro".

Los peticionarios alegan que los cargos contra Raquel Mejía resultan absolutamente infundados. A los efectos de sostener sus argumentos, los peticionarios acompañan copia de los dictámenes del Fiscal Provincial de Lima y del Fiscal Superior de Terrorismo, de los cuales según éstos surge la inexistencia de pruebas que sustancien la acusación de Raquel Mejía.

III. Trámite de la Petición ante la Comisión

El 25 de enero de 1992 la Comisión inició el trámite del caso y remitió las partes pertinentes de la petición al Gobierno de Perú, solicitando a la misma información adicional sobre los hechos denunciados, particularmente en relación a cualquier otro elemento de juicio que le permitiese apreciar si en el caso se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna.

Por nota del 21 de julio de 1992 la Comisión reiteró al Gobierno de Perú la solicitud de información adicional bajo apercibimiento de presumir verdaderos los hechos denunciados, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de su Reglamento.

Con fecha 28 de agosto de 1992 el Gobierno de Perú respondió a la solicitud de información requerida por la Comisión indicando que la presente denuncia constituía una reiteración del caso 10.466, en el cual ya se había condenado a Perú por la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. Por este motivo, solicitó que se declarase la inadmisibilidad de la petición.

El 17 de diciembre de 1992, los peticionarios presentaron sus observaciones a la respuesta del Gobierno. En la misma manifestaron que la presente petición no constituía una reiteración del caso 10.466 por cuanto éste no incluía una detallada exposición de los hechos ocurridos, las violaciones a los derechos humanos de las que había sido objeto Raquel Martín de Mejía ni la violación de la obligación de proveer recursos internos efectivos. Fundados en estos argumentos, solicitaron a la Comisión que desestimase lo requerido por el Gobierno de Perú y que declarase la admisibilidad de la denuncia.

Con fecha 11 de mayo de 1993, los peticionarios presentaron información adicional en la que denunciaron que el Gobierno de Perú había publicado una lista que incluía los nombres de aproximadamente 50 peruanos residentes en el exterior entre los que se encontraba el de Raquel Mejía.

Estas personas eran calificadas como subversivas y como consecuencia de ello, se habían iniciado acciones penales por la presunta comisión de actos de terrorismo.

En sus observaciones a la información adicional presentada por los peticionarios, el Gobierno de Perú reiteró los argumentos planteados en su respuesta de fecha 28 de agosto de 1992 y solicitó se declarase la inadmisibilidad del caso bajo análisis.

La CIDH en su 90º período ordinario de sesiones aprobó de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Convención Americana, el Informe 25/95 y lo transmitió al Gobierno peruano por nota de 22 de noviembre de 1995. La Comisión solicitó al Estado peruano que en un plazo de sesenta días informase a la Comisión sobre las medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones contenidas en el Informe. El Gobierno no dio respuesta alguna dentro del plazo establecido.

IV. Observaciones de las Partes

A. Posición del Gobierno

El Gobierno observó que la presente petición era una reiteración del caso 10.466, en el cual la Comisión había condenado al Estado de Perú por la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía Egocheaga y Aladino Ponce Melgarejo. Agregó que el mencionado informe se había publicado en el Informe Anual de la Comisión Interamericana correspondiente al período mayo 1990 a febrero de 1991.
Fundado en este argumento, el Gobierno de Perú solicitó a la Comisión que declarase la inadmisibilidad del presente caso de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 numeral 1 inciso b. de su Reglamento interno.

El Gobierno omitió controvertir las alegaciones de los peticionarios en cuanto a la presunta violación reiterada de la que fue objeto la señora Raquel Martín de Mejía, la presunta transgresión de la obligación consagrada en el artículo 1.1 de la Convención y del derecho a un recurso efectivo y protección judicial consagrado en el artículo 25 del mismo instrumento. Asimismo, el Gobierno peruano no presentó ningún argumento en relación a la existencia de un proceso penal, en ausencia, abierto contra Raquel Martín de Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo.

B. Posición de los Peticionarios

En relación a la admisibilidad del caso, los peticionarios señalan que efectivamente el 25 de septiembre de 1989 se presentó ante la Comisión una petición en favor de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. No obstante ello, indican que la señora Mejía, su abogado o las organizaciones de derechos humanos que la asistían nunca prestaron su consentimiento para que la mencionada denuncia fuera interpuesta. Agregan que en tanto el Gobierno de Perú no contestó a las solicitudes de información requeridas por la Comisión, ésta, con fundamento en el artículo 42 de su Reglamento, presumió como ciertos los hechos denunciados y declaró la responsabilidad del Estado peruano en el Informe 83/90.

Los peticionarios consideran que el caso debe ser declarado admisible por dos razones:

1. El artículo 44 de la Convención no debe ser interpretado de modo que impida a las víctimas de violaciones a los derechos humanos realizar una presentación completa de las cuestiones de hecho y de derecho subyacentes en su caso, particularmente cuando la petición presentada anteriormente haya sido sometida sin su consentimiento o, en caso de muerte, sin el consentimiento de sus familiares sobrevivientes y cuando el informe preparado por la Comisión se funde en presunciones que no incluyan en detalle los hechos acontecidos y las personas responsables de ellos.
2. La presente petición denuncia violaciones a derechos humanos que no fueron consideradas en el caso 10.466. En efecto, los peticionarios señalan que el informe 83/90 no incluye la violación del derecho a un recurso efectivo en relación a Fernando Mejía Egocheaga ni las violaciones de los derechos a la integridad personal, a la intimidad y a un recurso interno efectivo de Raquel Mejía.

Por los motivos expuestos, los peticionarios solicitan a la Comisión que desestime los argumentos expuestos por el Gobierno peruano y declare el caso admisible.

En relación a las presuntas violaciones de derechos humanos, los peticionarios solicitan a la Comisión que declare la responsabilidad internacional de Perú por la violación de los derechos a la libertad personal (artículo 7), a la integridad personal (artículo 5), a la vida (artículo 4) de Fernando Mejía, en relación a la obligación del artículo 1.1, todos ellos protegidos por la Convención Americana. Asimismo, reclaman que la Comisión establezca que el abuso sexual reiterado del que fue objeto Raquel Martín de Mejía transgrede lo dispuesto en los artículos 5 (derecho a la integridad personal) y 11 (derecho a la privacidad) en relación al artículo 1.1 de dicho instrumento internacional y que Perú es responsable internacionalmente.

Finalmente, los peticionarios alegan que el Estado de Perú omitió respetar y garantizar el derecho de Raquel y Fernando Mejía a un recurso interno efectivo que los amparase contra los actos que violaron sus derechos fundamentales (artículos 1 y 25 de la Convención).

Los peticionarios fundan la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana en los siguientes elementos:

1. La existencia de pruebas testimoniales y evidencia circunstancial que demuestran la vinculación de miembros del Ejército peruano en la comisión

de los hechos denunciados. Dichas pruebas asimismo, indican que no se trata de delitos cometidos por la guerrilla.

2. Los hechos denunciados se ajustan perfectamente al patrón de abusos cometidos por los militares peruanos y al *modus operandi* con que los mismos han actuado en situaciones anteriores. Los peticionarios indican que los siguientes elementos de prueba permiten demostrar acabadamente la responsabilidad de miembros del Ejército peruano en el secuestro, tortura y muerte de Fernando Mejía y en la violación reiterada de su esposa Raquel Martín:
   a. miembros del "Batallón Nueve de Diciembre" llegaron a Oxapampa algunos días antes que ocurrieran los hechos denunciados, con el propósito de realizar una campaña anti subversiva. Se encontraban en dicha ciudad la noche que Fernando Mejía fue secuestrado y que Raquel Mejía fue objeto de reiteradas violaciones. Permanecieron en la zona luego que los cadáveres de Mejía y Melgarejo fueron encontrados.
   b. Raquel Mejía identificó al vehículo que se usó en el secuestro de su esposo como una camioneta *pickup* amarilla perteneciente al Gobierno que se utilizaba habitualmente para las actividades del Proyecto Especial "Pichis Palcazu". Esta camioneta fue vista la noche de los secuestros enfrente del Bar de Oxapampa con personal militar en la parte de atrás. Tanto Hugo Nano como su esposa Nancy Verde, quienes presenciaron cómo el Profesor Melgarejo era secuestrado, reconocieron que la camioneta amarilla pertenecía al proyecto gubernamental. Por otro lado, la forma en que ambas personas fueron secuestradas y la similitud de los secuestradores, indican que las desapariciones fueron parte de un plan coordinado en el que se empleó el mismo vehículo de pertenencia del Gobierno.
   c. los cartuchos de balas FAL 7.62 mm encontrados cerca de los cadáveres de Mejía y Melgarejo vinculan a los militares peruanos con la comisión de los delitos denunciados. En efecto, este tipo de balas son utilizados habitualmente por rifles de asalto pertenecientes al Ejército peruano.
   d. los autores del secuestro de Fernando Mejía y de la violación reiterada de su esposa Raquel vestían uniformes militares. Estas personas, si bien tenían sus caras cubiertas con pasamontañas, en ningún momento intentaron esconder su pertenencia al Ejército peruano. Cuando Raquel Mejía fue a la Biblioteca Pública al día siguiente reconoció que el uniforme de los soldados allí acantonados era el mismo que el que usaban las personas que irrumpieron en su casa, secuestraron a su esposo y abusaron sexualmente de ella.

e. los secuestradores actuaron de noche con total impunidad. Se movieron en un grupo grande de más de seis personas, abiertamente secuestraron a Fernando Mejía y lo subieron a una camioneta que se encontraba estacionada en una calle pública, sin esconder su presencia ni sus acciones. La persona que abusó sexualmente de Raquel Mejía irrumpió en su casa en dos oportunidades, acompañada en ambas ocasiones por un número importante de soldados. Sólo miembros del Ejército podrían haber actuado con tanta libertad e impunidad en esos días, particularmente considerando la presencia de un fuerte dispositivo militar en Oxapampa. En segundo lugar, los peticionarios señalan que el secuestro y posterior homicidio de Fernando Mejía y el abuso sexual reiterado del que fue objeto Raquel Martín de Mejía son consistentes con el *modus operandi* utilizado por miembros del Ejército peruano en la comisión de otras violaciones graves a los derechos humanos.

Estas se caracterizan, en general, por lo siguiente:

a. los secuestros tienen lugar de noche en los domicilios particulares de las víctimas;
b. las personas a cargo de los operativos habitualmente secuestran a más de una persona por jornada. En este caso, Fernando Mejía y Aladino Melgarejo fueron secuestrados la misma noche con diferencia de minutos entre uno y el otro;
c. los secuestradores usan uniformes militares y pasamontañas para encubrir su identidad;
d. las víctimas son "desaparecidas", torturadas y finalmente ejecutadas extrajudicialmente.

En última instancia, los peticionarios señalan que el Gobierno de Perú ha publicado una lista de peruanos residiendo en el exterior que incluye a Raquel Mejía y los ha calificado como subversivos. En el caso particular de ésta, la lista señala que es miembro de una organización llamada Movimiento Popular y que desde la misma apoya a Sendero Luminoso.

Por este motivo, el Gobierno ha formalizado una acción penal en su contra por la presunta comisión del delito de terrorismo. Luego de realizada la acusación formal, la señora Mejía puede ser sometida a un proceso judicial ante un Tribunal Sin Rostro. Los peticionarios alegan que los cargos contra Raquel Mejía resultan absolutamente infundados en tanto no existen pruebas que sustenten su responsabilidad penal.

V. Consideraciones Generales

A. Competencia de la Comisión y Requisitos Formales de Admisibilidad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer del presente caso por tratarse de violaciones de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 4, 5, 7, 11, 1 y 25.

En relación al cumplimiento de los requisitos formales de admisibilidad, la presente petición reúne las condiciones previstas en el artículo 46 incisos c. y d. de la Convención Americana y en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión. No obstante ello, para que una petición sea considerada admisible ésta debe cumplir asimismo, con los requisitos contenidos en los artículos 46 incisos a. y b. y 47 de la Convención, 37, 38 y 39 del Reglamento de la Comisión.

1. Duplicidad de Procedimientos

El Gobierno de Perú ha señalado en sus observaciones que el presente caso constituye una reiteración de otra petición tramitada con anterioridad ante la Comisión y sobre la cual ésta elaboró el Informe 83/90 que fue publicado en su Informe Anual correspondiente al año 1990-1991.

El artículo 47 de la Convención Americana establece:

> La Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:
>
> d. sea sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Igualmente, el artículo 39 del Reglamento interno de la Comisión prevé:

1. La comisión no considerará una petición en el caso de que la materia de la misma:

> [...]
>
> b. sea sustancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido.

El artículo 47 de la Convención y el artículo 39 del Reglamento interno de la Comisión receptan el principio de *res judicata* en el marco de las condiciones de admisibilidad de una petición. Este principio implica que ningún Estado puede ser sometido nuevamente al escrutinio de la Comisión en el caso de denuncias que ya hayan sido examinadas por ésta o cuando las mismas se encuentren sujetas a otra instancia internacional de protección de los derechos humanos.

Otros instrumentos internacionales tales como el Protocolo Adicional del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos consagran normas similares de admisibilidad. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos por ejemplo ha señalado que el mencionado principio debe considerarse como un límite a la admisibilidad de peticiones que incluyan "la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otro que tenga capacidad para actuar... ante el órgano internacional".[1]

El caso 10.466 se inició como consecuencia de una petición individual en la que se denunciaban los siguientes hechos:

El 15 de junio de 1989, en Oxapampa, Departamento de Cerro de Pasco, elementos del Ejército detuvieron, torturaron y asesinaron a los señores Fernando Mejía Egocheaga... y Aladino Melgarejo... El 18 de junio fueron encontrados sus cadáveres en las cercanías del río Santa Clara, en Oxapampa. Sus cuerpos presentaban señales evidentes de crueles torturas y numerosas heridas de bala y arma punzocortante...

La Comisión reiteradamente solicitó al Gobierno de Perú información adicional sobre los hechos que motivaron la petición. En 1990, luego que el mencionado Gobierno omitiera responder a las notas enviadas por la Comisión, ésta adoptó el informe 83/90 presumiendo la veracidad de los hechos relatados en la denuncia y estableciendo la responsabilidad del Estado peruano por la violación del derecho a la libertad personal (artículo 7) y del derecho a la vida (artículo 4). Asimismo, la Comisión declaró que: ... el Gobierno de Perú no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana...

En la parte resolutiva del Informe 83/90, la Comisión realizó las siguientes recomendaciones al Estado peruano:

a. Realice una exhaustiva, rápida e imparcial investigación sobre los hechos denunciados, a fin de identificar a los responsables y someterlos a la justicia, para que reciban las sanciones que tan grave conducta exige.
b. Adopte las medidas necesarias para evitar la comisión de hechos similares en lo sucesivo.
c. Repare las consecuencias de la situación que ha configurado la vulneración de los derechos antes enunciados y pague una justa indemnización compensatoria a las partes lesionadas.

1 Fanali c. Italia, Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, Volumen 2, pág.109.

De acuerdo a lo descrito, a través del Informe 83/90, la Comisión se pronunció sobre las violaciones a los derechos humanos de las cuales resultó víctima el Dr. Fernando Mejía Egocheaga estableciendo la responsabilidad del Estado peruano por la ejecución de las mismas. De este modo, en aplicación del principio sentado en el artículo 47 de la Convención y 39 del Reglamento, la Comisión carece de competencia para rever estas cuestiones planteadas nuevamente en la petición bajo análisis.

Los peticionarios han señalado que la Comisión debe pronunciarse sobre las violaciones de las que fue víctima el Dr. Mejía puesto que el caso 10.466 fue interpuesto ante la primera sin el conocimiento y consentimiento de sus familiares y el Informe 83/90 emitido –realizado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión– carecía de una exposición completa de las cuestiones de hecho y derecho subyacentes en el mismo.

El artículo 44 de la Convención y el artículo 26.1 del Reglamento interno de la Comisión establecen, en términos similares, que "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización puede presentar... peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado parte".

En este sentido se ha interpretado que a diferencia de lo establecido en otros sistemas de protección de los derechos humanos, sean éstos regionales o universales, el interamericano consagra una distinción entre el peticionario y la víctima.[2] Esta distinción surge del lenguaje amplio de los artículos *supra* mencionados según los cuales, por un lado, se considera reclamantes a las organizaciones no gubernamentales o a un grupo de personas, y por el otro, no se exige vínculo alguno entre la víctima y la organización no gubernamental, grupo de personas o individuo que presente la petición.[3] De este modo, se puede concluir que la legitimación activa en el caso de denuncias ante la Comisión se caracteriza por su amplitud y flexibilidad. Como corolario de lo señalado, es necesario señalar que el consentimiento de la víctima no es un requisito de la petición.[4] La Comisión Interamericana en este sentido ha manifestado:

> ...quien denuncia un hecho violatorio de los derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no requiere autorización de la víctima...[5]

2 M. Pinto. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, pág.35..

3 Idem *supra*, pág. 35.

4 Idem *supra*, pág. 35.

5 Resolución Nº. 59/81, caso 1954, Informe Anual de la CIDH 1981-1982, OEA/Ser.L/V/II.57, doc.6 rev. 1, págs. 95-99.

Con fundamento en lo establecido, la Comisión debe desestimar el primer argumento planteado por los peticionarios.

En relación al segundo de dichos argumentos, y en cuanto corresponde a la desaparición y posterior muerte de Fernando Mejía, la presentación realizada por los peticionarios no aporta, en términos generales, elementos distintos a los considerados por la Comisión en el informe 83/90, relativo al caso 10466. En efecto, en ambos supuestos se plantea la forma en que la víctima fue desaparecida por efectivos del Ejército y la posterior aparición de su cadáver en el que se comprobaron señales evidentes de torturas.

Por los motivos expuestos, la Comisión debe asimismo, desestimar el segundo de los argumentos alegados por los reclamantes para fundar la reconsideración de las violaciones a los derechos humanos de las que fue objeto el Dr. Fernando Mejía.

El principio consagrado en los artículos 47 de la Convención y 39.1 del Reglamento interno de la Comisión, sin embargo, debe interpretarse restrictivamente y sólo en relación a aquellos supuestos en los cuales la petición se limite a "la misma reclamación relativa al mismo individuo". De este modo, su aplicación no alcanza a presuntas violaciones de derechos humanos sobre las cuales la Comisión u otro organismo de similar carácter no se ha pronunciado, aún cuando éstas se encuentren incluidas en una petición que contenga asimismo, otras cuestiones que por su naturaleza resulten inadmisibles.

La presente denuncia incluye, además de las violaciones de derechos humanos de Fernando Mejía, presuntas violaciones a derechos protegidos por la Convención de las que fue objeto su esposa la señora Raquel Martín de Mejía. En relación a las mismas –contrariamente a lo planteado por el Gobierno de Perú– la Comisión posee competencia para pronunciarse en esta oportunidad.

Por lo tanto, y en cuanto concierne al requisito de admisibilidad establecido en los artículos 47 de la Convención y 39.1 de su Reglamento interno, la Comisión considera que carece de competencia para evaluar nuevamente las violaciones de derechos humanos de las que fue objeto Fernando Mejía. Asimismo, entiende que no se encuentra imposibilitada para pronunciarse sobre la presunta violación de los artículos 25, derecho a un recurso interno efectivo, 5, derecho a la integridad personal, 11, derecho a la privacidad y 8, derecho al debido proceso en relación a Raquel Martín de Mejía.

2. Agotamiento de los Recursos de la Jurisdicción Interna

El artículo 46.1.a. de la Convención establece que para que una petición o comunicación presentada a la Comisión conforme a los artículos 44 o 45 de la

Convención resulte admisible, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

La Corte Interamericana, en relación a la regla del agotamiento de los recursos internos, ha manifestado:

> De los principios de derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad (v. Asunto Viviana Gallardo y otros, Decisión del 13 de noviembre de 1981, No. G 101/81. Serie A párr. 26). En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de la cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado.[6]
>
> Al aplicar estos principios al presente caso, la Comisión observa que el Estado peruano ha omitido plantear la excepción al agotamiento de los recursos internos. En efecto, desde el 25 de enero de 1992 cuando la Comisión inició el trámite de la denuncia, el Estado peruano contó con varias oportunidades para indicar si los peticionarios habían cumplido con el mencionado requisito de admisibilidad. De este modo, la Comisión entiende que el Estado interesado renunció a su planteamiento y por esta razón concluye que no está obligada a pronunciarse sobre la cuestión.

B. Consideraciones Sobre el Fondo del Asunto

1. Presunción de los Hechos

El Estado peruano ha contado con diversas oportunidades para suministrar información a la Comisión en relación a los hechos denunciados. Sin embargo, en todas sus comunicaciones se ha limitado a sostener la inadmisibilidad del caso sin discutir en ninguna instancia los extensos argumentos sometidos a la Comisión por los peticionarios, los cuales han sido transmitidos por ésta al Gobierno en debida forma, en cumplimiento de las normas de su Reglamento.

---

6 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de julio de 1987, Serie C Nº 1, párr. 88..

El artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión establece que:

Se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Gobierno del Estado aludido si, en el plazo máximo fijado por la Comisión de conformidad con el artículo 34, párrafo 5, dicho Gobierno no suministrare la información correspondiente, siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa.

Reafirmando lo dispuesto en el artículo mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que "el silencio del demandado o su contestación elusiva o ambigua pueden interpretarse como aceptación de los hechos de la demanda, por lo menos mientras lo contrario no aparezca de los autos o no resulte de la convicción judicial".[7]

De este modo, la presunción de aceptación de los hechos de una petición procede no sólo en el supuesto en que un Estado omita comparecer ante un órgano internacional cuya competencia ha aceptado, sino también cuando, habiendo comparecido, no suministre la información correspondiente o su contestación sea elusiva y/o ambigua.

Los principios de derecho internacional general bajo los cuales un Estado no puede evadir la jurisdicción de un órgano internacional que ha aceptado, han sido incorporados al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, el artículo 53 del mismo establece:

1. Cuando una de las partes no comparezca ante la Corte, o se abstenga de defender su caso, la otra parte podrá pedir a la Corte que decida a su favor.
2. Antes de dictar su decisión, la Corte deberá asegurarse no sólo de que tiene competencia conforme a las disposiciones de los artículos 36 y 37, sino también de que la demanda está bien fundada en cuanto a los hechos y al derecho.

Según lo dispuesto en este artículo, la CIJ debe buscar la preservación del interés de las partes en disputa. En el ámbito de la Convención Americana sin embargo, el artículo 42 del Reglamento debe interpretarse sobre la base del propósito fundamental de la Convención, cual es la protección de los derechos humanos.[8]

La Comisión considera que el peticionario debe aportar suficientes elementos de juicio para que ella pueda, por un lado, realizar el análisis de admisibilidad contemplado en los artículos 46 y 47 de la Convención y en los artículos pertinentes

7 Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 138.

8 Corte IDH., Restricciones a la Pena de Muerte (artículos 54.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, Nº 3 párr. 50.

de su Reglamento, y por el otro, evaluar la versión misma de los hechos presentada de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de su Reglamento.

De este modo, la Comisión sólo puede declarar inadmisible una petición en la cual el Gobierno haya omitido suministrar información cuando en forma manifiesta y evidente el peticionario haya incumplido con los requisitos de admisibilidad, a menos que nueva información de la que ésta tenga conocimiento aporte elementos de juicio suficientes para declarar la inadmisibilidad sobreviniente.

En relación al fondo de un asunto presentado a la Comisión, ésta considera que la sola falta de comparecencia de un Estado o su omisión de suministrar información no transforman per se los hechos denunciados en verdaderos. Más bien, debe realizarse un análisis de los mismos a la luz de ciertos criterios que permitan establecer si, en los términos del artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión, no "existen otros elementos de convicción" que puedan llevar a "una conclusión diversa" de aquella presentada por el peticionario. Dichos criterios de evaluación son el de consistencia, credibilidad y especificidad.[9]

La CIJ, haciendo referencia a lo dispuesto en el artículo 53 de su Estatuto, ha establecido que al analizar un asunto sometido a su consideración el organismo internacional tiene que llegar a convencerse, por cualquier medio que estime adecuado, de que los hechos alegados por los peticionarios están bien fundados.[10]

La Comisión estima que al determinar, en un caso concreto, si los hechos alegados están bien fundados, la no comparecencia del Estado no puede obligar a los peticionarios a satisfacer un estándar de prueba equivalente al que inicialmente tendrían que someterse si el Estado hubiese concurrido. En efecto, si ésta fuera la circunstancia, el peticionario tendría la posibilidad de aportar pruebas adicionales y/o controvertir la respuesta presentada por el Gobierno. De este modo, cuando el Estado no comparece u omite aportar información sobre los hechos alegados, la Comisión, a los efectos de tomar una decisión, debe limitarse a los argumentos y pruebas aportados por el peticionario y a otros elementos a su alcance que le permitan dilucidar la cuestión.

En el presente caso, como el Gobierno peruano ha omitido discutir los hechos presentados por los peticionarios, la Comisión ha considerado la versión pre-

---

9 Estos criterios han sido establecidos implícitamente por la Corte Interamericana en el caso Velásquez Rodríguez. El examen de consistencia es el ejercicio lógico-racional de comparación de la información fundamental aportada por el peticionario con el fin de establecer la no-contradicción entre los hechos y/o la evidencia presentada. La credibilidad de los hechos se determina con base en la apreciación de la versión presentada, incluyendo su consistencia y especificidad, en la evaluación de las pruebas aportadas y tomando en cuenta hechos públicos o notorios y otra información que la Comisión estime pertinente. La especificidad, por su parte, se deduce como corolario de lo anteriormente mencionado.

10 Corfu Channel Case [Assessment of Compensation] (1949) ICJ 248.

sentada por éstos y luego de establecer que la misma se ajusta a los criterios de consistencia, credibilidad y especificidad, ha decidido:

A. Presumir como Verdaderos los Hechos Relativos a la Violación de Raquel Mejía por Efectivos Pertenecientes al Ejército Peruano.

Los peticionarios han presentado una versión detallada y consistente de los hechos donde indican la fecha y lugar en que los mismos ocurrieron, señalan como responsable a un individuo que vestía uniforme de faena del Ejército peruano y se encontraba acompañado de un número importante de soldados. Otro elemento alegado es que Raquel Mejía, al momento que los hechos denunciados ocurrieron, vivía en un área sujeta a legislación de emergencia. En dichas zonas los militares habitualmente asumen el control de la población y se constituyen en la máxima autoridad, aún por encima de los funcionarios civiles debidamente elegidos y constatados. Como consecuencia de ello, en estas áreas habitualmente se perpetran numerosas violaciones a los derechos humanos.

La credibilidad de la versión presentada por la denunciante, en concepto de la Comisión, se ve corroborada por diversos informes de organismos inter-gubernamentales y no gubernamentales en los que se documenta la existencia de numerosas violaciones de mujeres en Perú perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad en zonas de emergencia y donde se hace referencia al caso concreto de Raquel Mejía, describiéndolo como representativo de esta situación.

En efecto, el Relator Especial contra la Tortura, designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,[11] en su Informe de 1992 ha señalado que en Perú, en las áreas sujetas a estado de emergencia, los efectivos militares frecuentemente recurren al abuso sexual.[12] Asimismo, en su Informe de 1993, en la sección correspondiente a Perú, ha manifestado "el Relator Especial recibió también abundante información sobre la práctica de la violación y la agresión sexual de que con frecuencia [son] víctimas las mujeres en el marco de la campaña de las fuerzas de seguridad contra los grupos insurgentes... En las zonas de estado de emergencia... la violación parece utilizarse como forma de intimidación o castigo contra grupos de civiles sospechosos de colaborar con los grupos insurgentes...".[13] "EI abuso sexual y la violación parecen... ser habituales en las zonas en estado de emergencia".[14]

11 En su 41º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1985/33, en virtud de la cual decidió designar un relator especial para que examinase las cuestiones referentes a la tortura.
12 N.U., E/CN.4/1993/26, párr. 355.
13 N.U., E/CN.4/1994/31, párr. 431 y 432.
14 Idem *supra*, párr. 429.

Amnistía Internacional, por su parte, ha manifestado que en Perú el personal militar que opera en áreas de conflicto tiene amplias facultades y habitualmente sus acciones no se encuentran sujetas a ningún tipo de sanción. Ya en 1986 esta organización recibió información de distintos casos de abuso sexual perpetrados contra mujeres en zonas de emergencia. Al respecto, agentes del Gobierno señalaron que las violaciones son previsibles cuando las tropas se encuentran en zonas rurales, y por ese motivo no deberían promoverse procesos penales para sancionar este tipo de abusos.[15] En este contexto, no resulta sorprendente que las mujeres que residen en zonas sujetas a legislación de emergencia denuncien que han sido víctimas de abusos sexuales por parte de soldados, que generalmente actúan con absoluta impunidad.[16] Esta organización, en otro informe sobre Perú, ha denunciado la existencia de una práctica extendida de violaciones cometidas por militares en las distintas incursiones que éstos realizan en las comunidades campesinas.[17]

Asimismo, Human Rights Watch, en un estudio sobre abusos sexuales contra mujeres en Perú, ha manifestado que la violación de mujeres en este país constituye una práctica común.[18] Desde el comienzo de la campaña de contrainsurgencia contra los grupos armados, la violación se convirtió en una terrible realidad para las mujeres. Según este informe, los soldados usan la violencia sexual como un arma para castigar, intimidar, coercionar, humillar y degradar. Para una mujer vivir en una cierta área implica correr el riesgo de ser violada, habitualmente por ser considerada sospechosa de pertenecer a la insurgencia. No obstante no existir estadísticas sobre el número de violaciones atribuibles a las fuerzas de seguridad, esta organización no gubernamental reporta que grupos locales indican que el número es muy alto.[19]

El informe *supra* mencionado documenta más de cuarenta casos de abuso sexual contra mujeres que tuvieron lugar en Perú entre 1989 y 1992. Entre los mismos se encuentra descrito, como caso paradigmático, el de Raquel Martín de Mejía.[20] Asimismo, la revista "Caretas" de fecha 11 de marzo de 1993, en un artículo sobre

---

15 Amnesty International, Women in the Front Line--Human Rights Violations against Women marzo 1991, p. 20.

16 Idem *supra*, p. 20.

17 Amnesty International, Peru: Human Rights in a Climate of Terror, London, 1991, p. 7.

18 Citando los Informes sobre la Práctica de Derechos Humanos en diferentes países publicados por el Departamento de Estado norteamericano en 1990 y 1991. En el informe correspondiente a 1990 se denuncia la existencia de información confiable en la que se documentan abusos sexuales perpetrados por efectivos militares en Perú. Asimismo, se señala que el número de violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia son tan numerosas que permiten establecer que existe una práctica común, apoyada –o al menos ignorada– por los jefes militares. En igual sentido, en el informe correspondiente al año 1991 se indica que continúan existiendo casos sobre abusos sexuales cometidos por elementos de las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia.

19 Human Rights Watch, Americas Watch and the Women's Rights Project, Untold Terror: Violence Against Women in Peru's Armed Conflict, p. 2 and 3.

20 Idem *supra*, p. 41 and ss.

la violencia sexual en Perú, incluye una descripción detallada del caso de la señora Mejía. En el mismo se señala que en una carta de fecha 2 de marzo de 1993 dirigida al Presidente de Perú, Ingeniero Alberto Fujimori, 23 senadores del Congreso de los Estados Unidos manifestaron su preocupación por la violación de mujeres cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad y por la policía. "El caso ... que mencionan específicamente los senadores norteamericanos en su carta ... es el de Raquel Mejía. Su esposo fue asesinado por militares, que también la violaron a ella, según denunció".[21]

Los peticionarios han aportado pruebas circunstanciales que permiten establecer la responsabilidad de efectivos militares en el secuestro, tortura y muerte de Fernando Mejía. Asimismo, han establecido la estrecha relación existente entre las violaciones a los derechos humanos cometidas contra el Dr. Mejía y los vejámenes de los que fue objeto su esposa Raquel.

Según han señalado a la Comisión, al momento que los hechos denunciados tuvieron lugar, miembros del "Batallón 9 de Diciembre" se encontraban en Oxapampa realizando una campaña de contrainsurgencia. Tanto la familia del Profesor Melgarejo como la misma Raquel Mejía han señalado reiteradamente que las personas que se acercaron a sus casas usaban uniformes militares y llevaban sus rostros cubiertos por pasamontañas. Cuando la última se apersonó a la Biblioteca Pública al día siguiente que los hechos ocurrieron, ésta reconoció que el uniforme de los soldados allí acantonados era el mismo que el que usaban los individuos que irrumpieron en su casa.

Asimismo, la peticionaria y los miembros de la familia Melgarejo coincidentemente han denunciado que los efectivos militares se movilizaban en una camioneta amarilla de propiedad del Gobierno que se utilizaba para las actividades del Proyecto Especial "Pichis Palcazu".

Por otro lado, los cartuchos de balas FAL 7.62 mm encontrados cerca de los cadáveres de Mejía y Melgarejo vinculan al Ejército peruano pues dichas balas son habitualmente utilizadas por rifles de asalto pertenecientes a este organismo.

Finalmente, como resultado de las investigaciones realizadas en enero de 1991, el Fiscal Provincial Titular de Oxapampa formuló acusación formal ante el juez penal local contra Julio Arias Dorregaray, ex Subprefecto de dicha localidad y contra miembros no identificados del "Batallón 9 de Diciembre" por la comisión del delito de homicidio contra Fernando Mejía y Aladino Melgarejo.

---

21 Caretas, Violencia Sexual, 11 de marzo de 1993, p. 26 y ss.

La Comisión considera que los actos que afectaron al esposo de Raquel Mejía se encuentran estrechamente vinculados con los abusos sexuales de los que ésta fue víctima pues tuvieron lugar la misma noche y fueron perpetrados por los mismos individuos. Por este motivo, las pruebas circunstanciales aportadas, aún cuando no atañen directamente al caso en cuestión, resultan suficientes, en concepto de la Comisión, para presumir la responsabilidad de miembros del Ejército peruano en la comisión de los vejámenes contra Raquel Mejía.

B. Presumir la inexistencia de Recursos Internos Efectivos que permitiesen Remediar las Violaciones a los Derechos Humanos de las que fueron objeto Fernando y Raquel Mejía.

Los peticionarios han aportado a la Comisión una versión detallada y concisa de los recursos judiciales que han intentado a los efectos de obtener un remedio a las violaciones de derechos humanos de las que fue víctima Fernando Mejía. Las afirmaciones realizadas en la petición han sido suficientemente documentadas por medio de la presentación de copias de las distintas acciones legales intentadas. Es importante señalar que en Perú el ejercicio de la acción penal, así como las investigaciones para esclarecer la comisión de un delito de naturaleza penal, son monopolio exclusivo del Ministerio Público. Los particulares sólo tienen una intervención limitada en la iniciación –presentar una denuncia– e impulso de un proceso penal por cuanto no existe en la normativa procesal penal la figura del querellante particular, típico de otras legislaciones latinoamericanas.

Según consta en la petición, el Estado peruano ha omitido investigar debidamente el secuestro y posterior homicidio del Dr. Mejía. No obstante la promoción de una acción penal por el Fiscal provincial de Oxapampa, el principal implicado en los hechos, el señor Julio Arias Dorregaray, se encuentra prófugo. A ello se suman los obstáculos presentados por los propios miembros del Ejército peruano que se han negado a identificar a los oficiales que participaron de las acciones de contrainsurgencia entre el 13 y el 17 de junio de 1989 en dicha localidad.

La credibilidad de la denuncia de los peticionarios se encuentra sustentada en las propias opiniones de la CIDH, la cual reiteradamente ha cuestionado el problema de la impunidad en Perú a través de la emisión de recomendaciones en informes sobre casos individuales[22] o en sus informes especiales. En este sentido, es de relevancia mencionar lo señalado por la Comisión:

22 En 1988, la Comisión adoptó informes sobre catorce casos individuales donde se establece la responsabilidad del Estado peruano por graves violaciones a los derechos humanos. En 1989, dos casos, en 1990 y 1991 cincuenta y un casos. Finalmente, en el transcurso de 1992 y 1993 adoptó cinco casos.

> Un elemento que ha provocado especial preocupación... es que, hasta el año 1990, no existiese ningún miembro de las fuerzas de seguridad que hubiese sido juzgado y sancionado por haberse encontrado involucrado en violaciones a los derechos humanos. Tal ausencia de sanciones ejemplarizadoras implicaba no sólo a los autores de gravísimas violaciones a los derechos humanos, sino también a los órganos del Estado peruano encargados del cumplimiento de la legalidad. De esta forma, la falta de sanciones a los responsables de violaciones a los derechos humanos se complementaba con la carencia de acciones efectivas en la defensa de los derechos de los afectados.[23]

Asimismo, en los casos de violaciones a los derechos humanos por efectivos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, se ha presentado con frecuencia el tema de la jurisdicción competente para procesar y sancionar a los presuntos responsables. El Fuero Privativo ha reclamado siempre la potestad de juzgar a personal militar y policial con el argumento de que tales actos han sido realizados en el ejercicio de sus deberes de función. Como resultado de ello, han sido muy pocos los casos en los cuales se ha determinado a los responsables y más pocos aún los casos en los cuales se ha sancionado a personal policial y militar cuya culpabilidad ha sido establecida por la jurisdicción militar.[24]

Raquel Mejía denunció a la Comisión que cuando el 20 de junio de 1989 presentó su declaración a la policía de Oxapampa en relación al secuestro y posterior homicidio de su esposo, omitió denunciar los abusos sexuales de los que había sido objeto pues: temerosa de que la revelación de las violaciones cometidas contra mi persona pudieran causarme ostracismo y exponerme a mayor peligro o daño físico...

Por otro lado, ha indicado que no existen en Perú recursos internos efectivos a través de los cuales una víctima de violencia sexual por miembros de las fuerzas de seguridad pueda obtener una investigación imparcial de los hechos y la sanción de los culpables.

Esta situación resulta agravada en las zonas de emergencia pues el ejercicio de la autoridad está en control de los mismos individuos que perpetran graves violaciones de derechos humanos y porque los tribunales militares asumen jurisdicción en aquellos casos en los cuales un miembro de las fuerzas de seguridad resulta acusado. Como resultado de ello, en casi ningún caso los individuos acusados de perpetrar

---

23 Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 31, 12 de marzo de 1993, párr. 26.

24 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 8, 11 de febrero de 1994, pág. 545.

actos de violencia sexual y otras graves violaciones a los derechos humanos resultan condenados.

La Comisión observa que las razones expuestas por la peticionaria para no presentar una denuncia en los tribunales internos se encuentran sustentadas por distintos documentos publicados por organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en los cuales se hace expresa referencia a la imposibilidad de aquellas mujeres que han sido víctimas de violación por miembros de las fuerzas de seguridad o de la policía de obtener un remedio a las violaciones de sus derechos.

El Relator Especial contra la Tortura ha señalado al respecto que "se informó... que los responsables de [violación y otros abusos sexuales] raramente eran procesados aún en aquellos casos que habían sido denunciados ante las autoridades competentes. Los tribunales militares pasaban por alto estos casos y no ponían a los acusados a disposición de los tribunales civiles, como deberían hacer de acuerdo con la ley. Esta situación de impunidad junto con otros factores tales como la dificultad de presentar pruebas o la actitud social hacia la víctima hacían que un gran porcentaje de estos casos ni siquiera fuesen denunciados".[25]

Amnistía Internacional ha manifestado que a pesar de la existencia de un número importante de casos de violaciones sexuales en áreas de emergencia, hasta la fecha ningún miembro de las fuerzas de seguridad que actúan en las zonas de emergencia ha sido procesado por violación; tampoco se han realizado investigaciones efectivas de las denuncias presentadas por mujeres que han sido víctimas de abuso sexual perpetrados por soldados.[26]

Human Rights Watch, por su parte, ha observado que a pesar de la generalización del abuso sexual en Perú, muy pocos efectivos policiales y aún menos miembros de las fuerzas de seguridad han sido procesados por este abuso, aún en los casos que han sido denunciados ante las autoridades correspondientes. Por el contrario, las pruebas recogidas demuestran que la policía y las fuerzas armadas protegen a los responsables de estas violaciones y les otorgan promociones en sus carreras, implícitamente tolerando la comisión de estos crímenes.[27]

La mencionada organización asimismo, sostiene que probar la comisión de una violación contra un miembro de las fuerzas de seguridad es prácticamente imposible. La legislación de emergencia establece que a los delitos cometidos en el "cumplimiento del deber" se avoca la jurisdicción militar, en aplicación de las normas del Código de Justicia Militar. Aunque la violación es un crimen común –no de

25 N.U., idem *supra* nota 13, párr. 433
26 Amnesty International, idem *supra* nota 15, p. 22.
27 Human Rights Watch, idem *supra* nota 19, p. 3.

los llamados "delitos de función"– no existen casos de esta naturaleza en los cuales los tribunales ordinarios hayan ejercido jurisdicción.[28]

Las mujeres víctimas de violación por un miembro de las fuerzas de seguridad no denuncian estos abusos por dos razones: humillación pública y la percepción que los responsables nunca serán sancionados. Además, normalmente son amenazadas de recibir represalias contra ellas mismas o sus familias si lo hacen.[29]

Finalmente, resulta de particular importancia lo manifestado por el propio Presidente Fujimori, quien en respuesta a los cuestionamientos planteados por la existencia de numerosas violaciones perpetradas por soldados en las zonas de emergencia, señaló: En los casos de violaciones de mujeres, espero que existan investigaciones. Existe una lamentable tradición de impunidad en Perú.[30]

C. Presumir que el Gobierno Peruano infundadamente ha formalizado una Acción Penal contra Raquel Mejía acusándola de la Comisión del Delito de Terrorismo

Los peticionarios han presentado a la Comisión diversas pruebas que sustentan la existencia de un proceso penal instruido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo. En efecto, han aportado copia de una lista publicada por el Gobierno que incluye a distintos nacionales peruanos que viven en el exterior y que, presuntamente, contribuyen desde sus lugares de residencia a apoyar las actividades de Sendero Luminoso en Perú. Este documento, titulado "Las organizaciones y sus cabecillas", incluye el nombre de Raquel Mejía y señala que ésta pertenece a una organización llamada "Movimiento Popular", a través de la cual colabora con Sendero Luminoso desde Suecia.

Asimismo, los peticionarios han provisto a la Comisión de una copia del dictamen de la Fiscal Provincial de Lima donde, además de señalar que existe un proceso de instrucción contra la señora Mejía y se ha dictado un mandato de detención contra ella, manifiesta que "[e]n cuanto a los inculpados a quienes se les sindica por realizar labores de proselitismo en favor del PCPSL,[31] pese al numeroso grupo que conforman éstos y al tiempo transcurrido no se ha logrado que nuestra Misión Diplomática en dicho país remita un informe respecto a las actividades que hubieren realizado o se encontrasen realizando los inculpados...".

28 Idem *supra*, p. 4.
29 Idem *supra*, p. 5.
30 The New York Times, Rapists in Uniform: Peru Looks the Other Way, April 29, 1993.
31 PCP-SL significa Partido Comunista Peruano- Sendero Luminoso.

En relación a ellos, entre los que se encuentra Raquel Mejía, la Fiscal dictamina:

> "...los indicios que dieron mérito a la formulación de la denuncia no han logrado ser sustentados hasta el momento, lo que deviene en que no se puede establecer su participación en los eventos instruidos por el momento".

No obstante la opinión de la Fiscal Provincial, el Fiscal Superior de Terrorismo de Lima presenta acusación formal contra Raquel Martín de Mejía, por pertenecer a una organización en el exterior –identificada como Movimiento Popular– que presta apoyo al grupo Sendero Luminoso. En la misma se la acusa de la presunta comisión del delito de terrorismo en agravio del Estado y se propone se la condene a 20 años de pena privativa de libertad más el pago de una suma de dinero en concepto de reparación civil en favor del Estado. La Comisión carece de información sobre el veredicto final de este proceso. Sin embargo, de acuerdo a la legislación antiterrorista peruana, la imputada debería en esta instancia ser juzgada en un proceso oral por un "tribunal sin rostro".

2. Cuestiones Planteadas

Habiendo la Comisión establecido los hechos de la presente petición, debe pasar en esta instancia a analizar si los mismos configuran violaciones a algunos de los derechos protegidos por la Convención Americana. En particular, la Comisión debe establecer:

1. Si los abusos sexuales de los que fue objeto Raquel Mejía constituyen una violación de los derechos a la integridad personal (artículo 5) y a la intimidad (artículo 11), en relación con la obligación consagrada en el artículo 1.1.
2. Si la imposibilidad de acceder a recursos internos efectivos para remediar las violaciones a los derechos humanos de Fernando y Raquel Mejía configura una violación del derecho al debido proceso (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25), todos ellos en relación a la obligación contenida en el artículo 1.1.
3. Si la promoción infundada de un proceso penal por terrorismo tramitado en ausencia de la acusada constituye una violación al derecho al debido proceso (artículo 8), en relación a la obligación del artículo 1.1.

3. Análisis

A. Los Abusos Sexuales reiterados de los que fue objeto Raquel Mejía configuran una Violación del Artículo 5 y del Artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El derecho internacional vigente establece que los abusos sexuales cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad, sea como resultado de una práctica concebida desde el Estado o como resultado de la omisión de éste de prevenir la consumación de este crimen, constituyen una violación a los derechos humanos de las víctimas, particularmente su derecho a la integridad física y mental.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, el artículo 27[32] del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra explícitamente prohíbe el abuso sexual.[33] El artículo 1472[34] del mencionado Convenio que contiene aquellos actos considerados como "infracciones graves" o "crímenes de guerra" incluye a la violación en tanto constituye "tortura o trato inhumano".[35] El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha declarado que la "infracción grave" de "causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud" incluye a los abusos sexuales.[36]

Por otro lado, el artículo 76[37] del Protocolo I, Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, prevé una prohibición expresa de la violación u otro tipo de abusos sexuales. El artículo 85.4,[38] por su parte, señala que dichas prácticas cuando

---

32 El artículo 27, en lo que nos concierne, establece: Las personas protegidas tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona, su honor, sus derechos familiares, sus convicciones y prácticas religiosas, sus hábitos y sus costumbres sean respetados. Siempre serán tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia o de intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública. Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor...

33 Final Report of the Commission of Experts established pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), May 5, 1994, p.17.

34 El artículo 147 señala: Las infracciones graves ... son las que implican uno o cualquiera de los actos siguientes, si se cometen contra personas o bienes protegidos por el Convenio: ... la tortura o los tratos inhumanos, incluidos ... el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud...

35 Final Report ..., idem *supra* nota 34, pág.17.

36 ICRC, Aide Mémoire (Dec. 3, 1992) citado en T. Meron, Rape as a Crime under International Humanitarian Law, 87 AJIL 426.

37 El artículo 76, titulado "Protección de las mujeres", establece: 1. Las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.

38 El artículo 85.4, indica: ...[S]e considerarán infracciones graves del Presente Protocolo los actos siguientes cuando se comentan intencionalmente y en violación de los Convenios o del Protocolo: (c) Las prácticas de apartheid y demás (continúa) (Continuación) prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal.

están basadas en discriminación racial constituyen "infracciones graves". De acuerdo a lo establecido en estas normas –Cuarto Convenio y Protocolo 1– cualquier acto de violación cometido individualmente constituye un crimen de guerra.[39] Para el caso de conflictos no internacionales, tanto el artículo 3,[40] común a las cuatro Convenciones de Ginebra, como el artículo 4.2[41] del Protocolo ll, adicional a dichos instrumentos, incorporan la prohibición contra la violación y otros abusos sexuales en la medida que sean el resultado de la comisión de un daño deliberado contra una persona.[42] El CICR ha manifestado que la norma del Protocolo ll reafirma y complementa el artículo 3 común pues era necesario fortalecer la protección de las mujeres, quienes pueden ser víctimas de violación, prostitución forzada u otro tipo de abusos.[43] El Estatuto del Tribunal Internacional, creado a los efectos de investigar las graves violaciones al derecho internacional humanitario ocurridas en el territorio de la ex Yugoslavia, en su artículo 5 considera a la violación practicada en forma sistemática y masiva como un crimen de lesa humanidad.[44]

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 5:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie puede ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...

De la letra de la Convención no surge qué debe entenderse por tortura. Sin embargo, en el ámbito interamericano, la determinación de qué actos configuran

39 Final Report..., idem *supra* nota 34, p. 17.

40 El artículo 3 establece: ...[S]e prohíben, en cualquier tiempo y lugar...: a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio (continúa) (Continuación) en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;... c) Los atentados contra la dignidad personal...

41 El artículo 4.2 del Protocolo II, por su parte, indica: 1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de su libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y prácticas religiosas...; 2. ...[Q]uedarán prohibido en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a las que se refiere el párrafo 1: a) Los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura...; c) Los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;...

42 Final Report ..., idem *supra* nota 34, p. 18.

43 ICRC Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmerman, eds. (Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987) 1375. Citado en D. Thomas & R. Ralph, idem *supra* nota 30, p. 95.

44 (United Nations: Secretary General Report on aspects of establishing an international tribunal for the prosecution of persons responsible for serious violations of International Humanitarian Law committed in the territory of the former Yugoslavia, 321.L.M.1159, 1173, 1174, 1994).

tortura se encuentra establecida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la que expresa:

> ...Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos y mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.[45]
>
> Serán responsables del delito de tortura:
>
> a. Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
> b. Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso 1. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.[46]
>
> De este modo, para que exista tortura deben conjugarse tres elementos:
>
> 1. que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales;
> 2. cometido con un fin;
> 3. por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero.

En relación al primer elemento, la Comisión considera que la violación es un abuso físico y mental que se perpetra como resultado de un acto de violencia. El tipo penal de violación contenido en el artículo 170 del Código Penal peruano confirma esta afirmación al establecer que "el que, con violencia o grave amenaza, obliga a una persona a practicar el acto sexual...". El Relator Especial contra la Tortura ha señalado que la violación es uno de varios métodos de tortura física.[47] Asimismo, se considera que la violación es un método de tortura psicológica pues tiene por objeto, en muchos casos, no sólo humillar a la víctima sino también a su familia o comunidad.[48] En este sentido, el mencionado Relator Especial ha manifestado que –particularmente en Perú– "...[I]a violación parecería ... ser un arma utilizada para castigar, intimidar y humillar".[49]

45 Véase artículo 2 de la Convención.
46 Véase artículo 3 de la Convención.
47 U.N. Doc. E/CN.4/1986/15, parr. 119.
48 D. Blair, Recognizing Rape as a Method of Torture, 19 N.Y.U. Rev.L & Soc. Change 821, 854.
49 U.N., idem *supra* nota 13, párr.431.

La violación produce un sufrimiento físico y mental en la víctima. Además de la violencia sufrida al momento que se perpetra, las víctimas habitualmente resultan lesionadas o, en algunos casos, aún quedan embarazadas. El hecho de ser objeto de un abuso de esta naturaleza les ocasiona asimismo, un trauma psicológico que resulta, por un lado, del hecho de ser humilladas y victimizadas y por el otro, de sufrir la condena de los miembros de su comunidad, si denuncian los vejámenes de las que fueron objeto.[50]

Raquel Mejía fue víctima de violación, y en consecuencia de un acto de violencia contra su integridad que le causó "penas y sufrimientos físicos y mentales". Como surge de su testimonio, luego de ser violada "estaba en un estado de *shock*, sentada sola en su habitación". No se animó a realizar la denuncia pertinente por miedo a sufrir el "ostracismo público". "Las víctimas de abusos sexuales no denuncian estos hechos porque se sienten humilladas. Además nadie quiere reconocer públicamente que ha sido violada. No se sabe cómo puede reaccionar el marido. Por otro lado la integridad de la familia está en juego, los hijos pueden sentirse humillados de saber que esto le ha ocurrido a su madre".

El segundo elemento establece que un acto para ser tortura debe haberse cometido intencionalmente, es decir con el fin de producir en la víctima un determinado resultado. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura incluye, entre otros fines, el castigo personal y la intimidación.

Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla. Según surge de su testimonio, el individuo que abusó sexualmente de su persona le manifestó que ella también había sido requerida como subversiva, al igual que su esposo. Le indicó que su nombre estaba en una lista de personas vinculadas al terrorismo y finalmente, le previno que su amistad con una ex funcionaria del Gobierno anterior no le serviría de protección. En la segunda oportunidad, antes de marcharse la amenazó con volver y violarla nuevamente. Raquel Mejía se sintió aterrorizada no sólo por su seguridad sino también por la de su hija que dormía en la otra habitación y por la vida de su esposo.

El tercer requisito de la definición de tortura es que el acto debe haber sido perpetrado por un oficial público o por una persona privada a instigación del primero.

Según se ha concluido *supra*, el responsable de las violaciones de Raquel Mejía es un miembro de las fuerzas de seguridad que se hacía acompañar por un número importante de soldados. Por lo tanto, la Comisión, habiendo establecido que en el presente caso se conjugan los tres elementos de la definición de tortura, concluye

50 D. Blair, Idem *supra* nota 49, p. 855.

que el Estado peruano es responsable de la violación al artículo 5 de la Convención Americana.

Los peticionarios asimismo, han reclamado que los abusos sexuales de los que fue objeto Raquel Mejía transgreden lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención. El mencionado artículo establece que un Estado debe garantizar a toda persona la protección de su honra y dignidad, en el marco de un derecho más amplio cual es el derecho a la intimidad. En efecto, los incisos 1 y 2, en sus partes pertinentes, prevén:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada...

El Relator Especial contra la Tortura ha manifestado que "un ataque particularmente vil a la dignidad humana es la violación. Las mujeres se ven afectadas en la parte más sensible de su personalidad y los efectos a largo plazo son por fuerza sumamente dañosos, pues en la mayoría de los casos no se dará ni podrá darse el tratamiento psicológico y los cuidados necesarios".[51]

La Comisión considera que el abuso sexual, además de constituir una violación a la integridad física y mental de la víctima, implica un ultraje deliberado a su dignidad.

En este sentido, se transforma en una cuestión que queda incluida en el concepto de "vida privada". La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que el concepto de vida privada alcanza a la integridad física y moral de una persona, y en consecuencia incluye su vida sexual.[52]

De este modo, para la Comisión, las violaciones de las que fue objeto Raquel Mejía en tanto afectaron su integridad física y moral, incluida su dignidad personal, configuraron una transgresión de su derecho a la intimidad cuya responsabilidad resulta atribuible al Estado peruano.

El artículo 1.1 de la Convención establece:

> Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

La Corte Interamericana ha interpretado este artículo en el sentido de establecer dos obligaciones para los Estados parte de la Convención: la de res-

51 U.N. idem *supra* nota 12, párr. 5890.

52 Véase Caso X and Y v. The Netherlands, Application 8978/80, Serie A, No. 167.

petar los derechos y libertades reconocidos en ella y la de garantizar su libre y pleno ejercicio a los individuos bajo su jurisdicción.[53] Según la Corte, es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos protegidos por la Convención. Así, cuando un órgano o agente del poder público transgrede alguno de estos derechos, se está ante una violación de la obligación de "respetar", y en consecuencia de una violación del artículo 1.1.[54]

Fundada en estas consideraciones, la Comisión concluye que en tanto el Estado peruano ha omitido respetar los derechos a la integridad personal y a la protección de la honra y la dignidad de Raquel Mejía, éste ha incurrido en una violación de la obligación consagrada en el artículo 1.1.

B. La Imposibilidad que Raquel Mejía tuvo de Acceder a los Recursos Internos para Remediar las Violaciones a los Derechos Humanos de su Esposo y las suyas propias configuran una Transgresión del Artículo 25 y 8.1., en Relación al Artículo 1.1 de la Convención

Los artículos 25 y 8.1 de la Convención respectivamente prevén:

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...
2. Los Estados partes se comprometen:
   a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
   b. a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y
   c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier

53 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, idem *supra* nota 7, párr. 165 y 166.
54 Idem *supra*, párr. 169

acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

La Comisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de estos artículos en casos anteriores, en los cuales ha establecido el alcance del derecho a un recurso efectivo, en el marco de las normas de la Convención Americana.[55]

En relación al artículo 1.1., la Comisión, citando a la Corte Interamericana en el caso Velásquez Rodríguez, ha manifestado:

> La segunda obligación de los Estados partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción... Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención...". La Corte amplía este concepto en varios párrafos siguientes de la misma sentencia, por ejemplo: "Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del Poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente" "El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"; "...si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre v pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción". Con respecto a la obligación de investigar señala que "... debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple cuestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad...[56]

La obligación de comportamiento consagrada en el artículo 1.1 es un corolario necesario del derecho de todo individuo a recurrir a un tribunal para obtener protección judicial cuando sea víctima de la violación de cualquiera de sus derechos

55 Véanse particularmente los Informes 28/92, Argentina y 29/92, Uruguay, Informe de la CIDH 1992-1993, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14 del 12 de marzo de 1993.

56 Informe Nº 28/92, Argentina, idem *supra*, 40.

humanos. Si esto no fuera así el derecho a obtener un recurso efectivo consagrado en el artículo 25 se vería absolutamente vaciado de contenido.

En este sentido, la Corte Interamericana ha observado: [En los términos de la Convención] los Estados partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser substanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).[57]

La Comisión considera que el derecho a un recurso consagrado en el artículo 25, interpretado en conjunto con la obligación del artículo 1.1 y lo dispuesto en el artículo 8.1, debe entenderse como el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado –sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado–, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada.

De este modo, cuando la violación de los derechos humanos sea el resultado de un hecho tipificado penalmente, la víctima tiene derecho de obtener del Estado una investigación judicial que se realice "seriamente con los medios a su alcance ... a fin de identificar a los responsables, y de imponerles las sanciones pertinentes...".

Investigar seriamente, en concepto de la Comisión, implica que la autoridad competente del Estado "desarrollará las posibilidades del recurso judicial",[58] es decir asumirá la investigación "como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad..." Así, la obligación de investigar seriamente, en la práctica significa que el Estado actuará con debida diligencia, es decir con los medios existentes a su alcance, e intentará arribar a una decisión.[59]

Sin embargo, cuando el Estado haya cumplido con su obligación de investigar diligentemente el hecho que la investigación no produzca un resultado positivo o que la decisión no resulte favorable al peticionario no demuestra *per se* que éste no ha tenido acceso a un recurso.[60] Según el artículo 25 de la Convención, el derecho a

57 Corte I.D.H. Caso Velásquez Rodríguez, idem *supra* nota 6, párr. 91.
58 Véase artículo 25 inciso 2 b.
59 Véase artículo 25 inciso 2 a.
60 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, idem *supra* nota 6, párr. 177 y 67.

la protección judicial incluye la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de toda decisión en la que se estime un recurso procedente.[61]

De este modo, en el marco de la Convención el término "recurso" debe entenderse en un sentido amplio y no limitarlo al significado que esta palabra tiene en la terminología jurídica propia de las legislaciones procesales de los Estados.

La Convención Americana requiere que los Estados ofrezcan recursos efectivos a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos. La existencia formal de éstos no alcanza para demostrar la efectividad de los mismos; más bien un recurso para ser efectivo debe ser adecuado y eficaz. Adecuado significa que la función del recurso, en el sistema del derecho interno de un Estado, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. Un recurso es eficaz cuando es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.[62]

Si bien la existencia o no de un recurso efectivo se establece en un caso concreto y tomando en consideración las particularidades propias de cada legislación, la Comisión entiende que, en aquellos Estados en los cuales la determinación de la reparación civil del daño causado por un hecho ilícito se encuentra sujeta al establecimiento del mismo en un proceso de naturaleza criminal, la promoción de la acción penal y su impulso procesal posterior por parte del Estado es el recurso adecuado con el cual la víctima cuenta.

En el caso bajo análisis, la Comisión, fundada en la credibilidad de los hechos denunciados, presumió que Raquel Mejía no había tenido acceso a un recurso efectivo que remediase las violaciones a los derechos humanos de los que había sido víctima. Según lo establecido, Raquel Mejía no realizó una denuncia ante los tribunales de la jurisdicción interna pues, como práctica, en Perú este tipo de actos en los cuales se encuentran involucrados agentes del Estado no son investigados y además quienes denuncian corren el riesgo de ser objeto de represalias.

La omisión del Estado peruano de proveer a la víctima acceso a una investigación judicial a cargo de un tribunal independiente e imparcial, en la práctica, transformó en materialmente imposible su derecho de obtener una compensación. En efecto, en el derecho peruano, la obtención de una reparación civil por los daños ocasionados como consecuencia de un hecho ilícito tipificado penalmente se encuentra sujeto al establecimiento del delito en un proceso de naturaleza criminal.[63]

---

61 Véase artículo 25 inciso 2 c.

62 Idem *supra*, párr. 63, 64 y 66.

63 El artículo 3 del Código de Procedimientos Penales peruano establece que: Cuando en la sustanciación de un procedimiento civil aparezcan indicios razonables de la comisión de un delito perseguible de oficio, el juez dará conocimiento al representante del Ministerio Público para que entable la acción penal correspondiente. En este caso, el juez suspenderá la tramitación civil, siempre que juzgue que la sentencia puede influir en la que debe dictarse sobre el pleito civil.

Por esta razón, en el caso concreto de Raquel Mejía, la omisión del Estado peruano de garantizar su derecho a un recurso efectivo, además de constituir una violación de su derecho a la protección judicial, configuró una violación del derecho de ésta de acceder a un tribunal que determinase si le correspondía obtener compensación por los daños sufridos como consecuencia de las violaciones de las que fue víctima.[64]

La Convención Americana establece una distinción entre el peticionario y la víctima. Mientras que el término "peticionario" significa quien tiene legitimación activa para presentar una denuncia ante el sistema, la palabra "víctima" hace referencia a aquellos individuos que han sido afectados por la violación de sus derechos. La Comisión entiende que, en los casos en los cuales se produce una violación del derecho a la vida, la omisión del Estado de proveer recursos efectivos afecta a los familiares de la persona muerta, y por lo tanto, los transforma en "víctimas" indirectas de la violación al derecho a la protección judicial, definida en un sentido amplio, es decir, incluyendo el derecho a la reparación.

La Comisión ha presumido que el Estado peruano omitió garantizar el derecho a un recurso efectivo en el caso de Fernando Mejía. En su caso, el recurso adecuado era la investigación judicial promovida por el Estado a través de la iniciación de la acción penal y una vez establecida la existencia de un hecho ilícito, la determinación de una reparación de los daños ocasionados a la víctima. Si bien se promovió la acción penal correspondiente, el comportamiento de los órganos del Estado, sea el Ministerio Público, el juez a cargo de la causa y las propias Fuerzas Armadas peruanas demorando u obstruyendo la investigación, en la práctica, transformaron el recurso en ineficaz.

La omisión del Estado de proveer una investigación seria en el caso de Fernando Mejía afectó el derecho de su esposa a gozar de un recurso efectivo y, según lo establecido en el derecho peruano, al no haberse establecido penalmente la existencia del hecho ilícito, impidió el acceso de Raquel Mejía a un tribunal para que determinase si le correspondía obtener reparación.

A partir del análisis realizado *supra*, la Comisión concluye que el Estado peruano, al no ofrecer recursos efectivos a Raquel Mejía sea en el caso del homicidio de su marido como en relación a las violaciones de sus propios derechos, ha transgredido los derechos consagrados en los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la Convención.

---

64 El artículo 8 de la Convención, en este sentido, prevé que "[t]oda persona tiene derecho a ser oída ... por un juez o tribunal competente ... [en] la determinación de sus derechos ... de orden civil...".

C. La Promoción Infundada de un Proceso Penal por Terrorismo en contra de Raquel Mejía constituye una Violación al Derecho al Debido Proceso (Artículo 8), en Relación a la Obligación del Artículo 1.1

Raquel Mejía ha sido procesada por la presunta comisión del delito de terrorismo en base a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 25475 que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio de los mismos.

El artículo 13 del mencionado Decreto, en cuanto nos concierne, señala:

Para la Instrucción y el Juicio de los delitos de terrorismo a que se refiere el presente Decreto Ley, se observarán las siguientes reglas:

a. Formalizada la denuncia por el Ministerio Público, los detenidos serán puestos a disposición del Juez Penal, quien dictará Auto Apertorio de Instrucción con orden de detención, en el plazo de veinticuatro horas, adoptándose las necesarias medidas de seguridad...

... Asimismo, las cuestiones previas, cuestiones prejudiciales, excepciones y cualquier otra articulación se resolverán en el principal con la sentencia.

d. Concluida la Instrucción el expediente será elevado al Presidente de la Corte respectiva, el mismo que remitirá lo actuado al Fiscal Superior Decano; quien a su vez designará al Fiscal Superior que debe formular su acusación...

e. Devueltos los autos con el Dictamen Acusatorio, el Presidente de la Corte Superior procederá a designar a los integrantes de la Sala Especializada para el juzgamiento, de entre otros los Vocales del Distrito Judicial, en forma rotativa y secreta, bajo responsabilidad.

h. En la tramitación de los procesos por terrorismo, no procede la Recusación contra los Magistrados intervinientes ni contra los auxiliares de justicia.

Según surge de los términos del mencionado artículo, recibida una denuncia el Juez Instructor debe dictar la apertura del proceso y ordenar la detención del imputado. De este modo, el procesamiento de una persona y aún su detención se ejecutan obligatoriamente sin establecer si existe prueba suficiente que funde la existencia de un delito y la responsabilidad del imputado en su comisión.[65] Asimismo, el imputado está imposibilitado de interponer en el trámite del proceso una excepción previa, por ejemplo aquella que cuestione la existencia misma del delito o la inexistencia de responsabilidad penal del acusado.[66] Según el artículo 13 estas excepciones

65 El artículo 77 del Código de Procedimientos Penales establece que: Recibida la denuncia, el Juez Instructor sólo abrirá la instrucción, si considera que el hecho denunciado constituye delito, que se ha individualizado a su presunto autor y que la acción penal no ha prescrito. El auto contendrá en forma precisa, la motivación y fundamentos...

66 Según el artículo 5 del Código de Procedimientos Penales Peruano, esta excepción se llama "de Naturaleza de Acción" y procede cuando "el hecho denunciado no constituye delito o no es justiciable penalmente".

se resolverán en la sentencia final, es decir luego que se haya terminado el trámite del proceso. Concluida la instrucción, el juez debe remitir el expediente a la Corte Superior, aún cuando no existan pruebas de la culpabilidad del acusado; nombrado el Fiscal Superior, éste debe formular acusación, sin necesidad de establecer si existen méritos para proseguir con el proceso. De este modo, la aplicación de esta ley en la práctica puede implicar que un individuo puede perder su libertad o ser sujeto a un proceso penal aún cuando en cualquier etapa del mismo quede establecido que no existen pruebas de su responsabilidad.

El artículo 8 de la Convención Americana establece los requisitos que deben observarse en las diversas etapas procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales.[67] La Corte Interamericana ha señalado que: [el artículo 8] reconoce el llamado "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.[68]

Este artículo comprende distintos derechos y garantías que provienen de un valor o bien jurídico común y que considerados en su conjunto conforman un derecho único no definido específicamente pero cuyo inequívoco propósito es en definitiva asegurar el derecho de toda persona a un proceso justo.[69]

En este sentido, los incisos 1 y 2 del mencionado artículo prevén:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial ... en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella...
2. Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...

La imparcialidad supone que el tribunal o juez no tiene opiniones preconcebidas sobre el caso *sub judice* y, en particular, no presume la culpabilidad del acusado.

Para la Corte Europea, la imparcialidad del juzgador se compone de elementos subjetivos y objetivos.[70] La imparcialidad subjetiva del juez en el caso concreto se presume mientras no se pruebe lo contrario. A diferencia, la imparcialidad

---

67 Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A Nº 9, párr. 27.

68 Ídem *supra*, párr. 28.

69 Véase Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Golder, Sentencia del 21 de febrero de 1975, Serie A., Nº18, párr. 28, en relación al artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos, el que sustancialmente comprende los mismos derechos y garantías del artículo 8 de la Convención Americana.

70 Sobre este punto la Corte Europea ha desarrollado una extensa jurisprudencia. Por ejemplo, véase Caso Piersack, Sentencia del 1 de octubre de 1982, Serie A, Nº 53, Caso De Cubber, Sentencia del 26 de octubre de 1984, Serie A, Nº 85.

objetiva exige que el tribunal o juez ofrezca las suficientes garantías que eliminen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso.[71]

El principio de inocencia construye una presunción en favor del acusado de un delito, según el cual éste es considerado inocente mientras no se haya establecido su responsabilidad penal mediante una sentencia firme. De este modo, para establecer la responsabilidad penal de un imputado, el Estado debe probar su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

La presunción de inocencia se relaciona, en primer lugar, con el ánimo y actitud del juez que debe conocer de la acusación penal. El juez debe abordar la causa sin prejuicios y bajo ninguna circunstancia debe suponer que el acusado es culpable. Por el contrario, su responsabilidad reside en construir la responsabilidad penal de un imputado a partir de la valoración de los elementos de prueba con los que cuenta.

En este contexto, otro concepto elemental del derecho procesal penal, cuyo objeto es preservar el principio de inocencia, es la carga de la prueba. En el procedimiento penal, el onus probandi de la inocencia no le corresponde al imputado; por el contrario, es el Estado quien tiene la carga de demostrar la culpabilidad del procesado. Así, la moderna doctrina sostiene que "el imputado no tiene necesidad de probar su inocencia, construida de antemano por la presunción que lo ampara, sino que, quien condena debe construir completamente esa posición, arribando a la certeza sobre la comisión de un hecho punible".[72]

Por lo tanto, lo esencial es que el juez que entienda en la causa esté exento de todo prejuicio en cuanto a la culpabilidad del imputado y que le conceda a éste el beneficio de la duda, es decir, que condene una vez que haya adquirido la certeza o convicción de responsabilidad penal y que, desde luego, descarte toda duda razonable de inocencia.

La Corte Interamericana ha manifestado que:

> Son muchas las maneras como un Estado puede violar... la Convención. En este último caso, puede hacerlo... dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.[73]

---

71 Véase Caso Saint-Marie, Sentencia del 16 de diciembre de 1992, Serie A. Nº 253, párr. 50; Caso Piersack, Sentencia del 1 de octubre de 1982, Serie A. Nº 53, párr. 30.

72 En este sentido véase Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso 9037/80, X.v/Switzerland, decisión del 5 de mayo de 1981, D.R. 24, pág. 224.

73 Maier, Julio B. J., El derecho procesal penal argentino, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 1989, pág. 271. En el mismo sentido, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha señalado que la carga de la prueba, en el contexto de un proceso penal, incumbe al Ministerio Público y la existencia de duda beneficia al acusado. Véase Comisión de Derechos Humanos, Caso Austria c. Italia, Informe del 30 de marzo de 1963, Y.B. of the European Convention on H.R., vol. Vl, pág. 782.

De este modo, cuando exista una ley que resulte contraria a la Convención, según la Corte:

> La Comisión es competente, en los términos de...los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella...[74]

Por lo tanto,

Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada a un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (artículo 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.[75]

La Comisión, fundada en la atribución que le conceden los artículos 41 y 42 de la Convención y de acuerdo a la interpretación que de ella ha realizado la Corte, observa que el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 resulta incompatible con las obligaciones asumidas por el Estado peruano al ratificar la Convención.

En efecto, según se ha señalado, el artículo 8 de la misma consagra el derecho de todo individuo acusado de un delito de gozar de un proceso justo. Este derecho, incluye entre otros, el de ser oído por un tribunal imparcial y el ser presumido inocente hasta tanto se establezca legalmente su culpabilidad.

Para la Comisión el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, con independencia de su aplicación a un caso concreto, no garantiza el derecho a un proceso justo.

En primer término, esta norma invierte la carga de la prueba y crea, en la práctica, una presunción de culpabilidad que pone sobre el imputado el *onus probandi* de su inocencia. En efecto, esta norma establece que el juez de instrucción debe iniciar un proceso penal y detener al imputado sólo con la existencia de una denuncia y debe remitir luego la causa al Superior, sin analizar en ambos casos si existen pruebas suficientes que ameriten el procesamiento, impide que el imputado pueda defenderse planteando cuestiones previas, aún aquellas que pretendan demostrar que no es responsable o que el delito no se ha perpetrado y finalmente genera una obligación para el Fiscal Superior de acusar al imputado, aún cuando no existan elementos de prueba suficientes que funden la acusación.

---

74 Corte I.D.H., Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47,50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A N° 13, párr. 26.

75 Ídem *supra*, parte resolutiva 1.

En segundo lugar, el artículo 13 no garantiza la imparcialidad del órgano juzgador. Al establecer la obligación legal de procesar y acusar, esta norma coloca al tribunal que entiende en la causa en la posición de considerar al imputado como culpable, aún antes de que valorar los elementos de prueba con los que cuenta.

Por lo tanto, la Comisión observa que el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, al omitir garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a gozar de un proceso justo consagrado en el artículo 8 de la Convención, resulta *per se* incompatible con la obligación consagrada en el artículo 1.1 de la misma.

En el caso de Raquel Mejía, la aplicación de esta ley en el trámite de su proceso, en concepto de la Comisión, constituye una violación de su derecho a ser juzgada por un tribunal imparcial y a ser presumida inocente. En efecto, según surge de las pruebas aportadas, una vez presentada la denuncia por la presunta comisión del delito de terrorismo, el juez de instrucción abrió el proceso y dictó la orden de captura. Vencido el plazo de instrucción, se remitió el expediente al Fiscal Provincial de Lima, quien no obstante dictaminar que, en el caso de Raquel Mejía "...los indicios que dieron mérito a la formulación de la denuncia no han logrado ser sustentados hasta el momento, lo que deviene en que no se puede establecer su participación en los eventos instruidos por el momento...", remitió el proceso a la Corte Superior.

Ésta procedió a nombrar al Fiscal Supremo quien, en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, acusó a Raquel Mejía por el delito de terrorismo y solicitó la pena de 20 años de prisión, sin considerar siquiera que no existía evidencia alguna de la responsabilidad penal de ésta.

En el Informe 25/95, al cual el Estado peruano no ha dado respuesta dentro del plazo de 60 días que le otorgó la Comisión, ésta concluyó que el Estado peruano había infringido los deberes de respeto y garantía para la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, deberes que implican la obligación de investigar y sancionar a los responsables de atropellos contra dichos derechos y libertades, así como el derecho a la debida protección judicial, previstos en los artículos 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente.

VI. Conclusiones

La Comisión, con base en las consideraciones formuladas en el presente informe, llega a las siguientes conclusiones:

1. En aplicación de los artículos 47 de la Convención y 39 de su Reglamento:
   a. declara inadmisibles los reclamos relativos a las violaciones a los derechos humanos de las que fue objeto Fernando Mejía;

b. declara admisibles los reclamos concernientes a las violaciones a los derechos humanos de las que resultó víctima Raquel Mejía.

2. En relación a los reclamos considerados admisibles concluye que:
   a. el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a la integridad personal (artículo 5) y del derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) de Raquel Mejía, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de estos derechos consagrados en la Convención (artículo 1.1);
   b. el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a un recurso efectivo (artículo 25), del derecho a un debido proceso (artículo 8) y de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de estos derechos consagrados por la Convención (artículo 1.1);
   c. el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 resulta incompatible con el derecho a un proceso justo protegido por el artículo 8 de la Convención y, en consecuencia, constituye una violación de la obligación general consagrado en el artículo 1.1 de la misma;
   d. la aplicación del mencionado artículo al caso concreto de Raquel Mejía configura una violación de su derecho a la presunción de inocencia y a ser juzgada por un tribunal imparcial (artículo 8.1 y 2).

VII. Recomendaciones

Por lo expuesto, la Comisión en consideración al análisis de los hechos y del derecho realizado acuerda:

1. Declarar que el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a la integridad personal, del derecho a la protección de la honra y la dignidad, del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso legal que garantizan, respectivamente, los artículos 5, 11, 25 y 8 de la Convención Americana, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de esos derechos de acuerdo con el artículo 1.1 de la misma Convención.
2. Recomendar al Estado peruano que realice una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los hechos que motivaron el secuestro, tortura y posterior homicidio de Fernando Mejía, a los efectos de identificar a los responsables y, en su caso, de imponerles las sanciones correspondientes.
3. Recomendar al Estado peruano que efectúe una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los abusos sexuales de los que fue víctima Raquel Mejía, a fin de identificar a sus perpetradores a efecto de que se les impon-

gan las sanciones pertinentes, y proceda a pagar una justa indemnización a la parte lesionada.

4. Recomendar al Estado peruano que proceda a derogar o modificar el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 de modo que éste garantice el derecho a toda persona a un proceso justo.
5. Recomendar al Estado peruano que desista del proceso penal promovido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo por cuanto el mismo no ha garantizado su derecho a un proceso justo.
6. Publicar el presente Informe en el Informe Anual a la Asamblea General.

Informe Nº 38/96
Caso 10.506
X y Y
Argentina[1]

15 de octubre de 1996

1. Con fecha 29 de diciembre de 1989, la Comisión recibió una denuncia en contra del Gobierno de Argentina, en relación a la situación de la Sra. X y su hija Y, de 13 años.[2] La denuncia alega que el Estado argentino, y especialmente las autoridades penitenciarias del Gobierno Federal, que en forma rutinaria han hecho revisiones vaginales de las mujeres que visitan la Unidad No. 1 del Servicio Penitenciario Federal, han violado los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En todas las ocasiones que la Sra. X visitó a su esposo acompañada por la hija de ambos de trece años, quien se encontraba preso en la Cárcel de Encausados de la Capital Federal, fueron sometidas a revisiones vaginales. En abril de 1989 la Sra. X presentó un recurso de amparo solicitando que se pusiera fin a las revisiones. La petición alega que esta práctica del Servicio Penitenciario Federal ("SPF") comporta violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos por cuanto lesiona la dignidad de las personas sometidas a tal procedimiento (artículo 11), constituyendo una medida de carácter penal degradante que transciende la persona del penado o procesado (artículo 5.3); y es, además, discriminatoria en perjuicio de las mujeres (artículo 24) en relación al artículo 1.1.

I. Hechos

2. Las autoridades penitenciarias de la Unidad 1 del SPF de Argentina adoptaron la práctica de realizar revisiones vaginales a todas las mujeres que deseaban tener contacto personal con los presos. Por lo tanto, toda vez que la Sra. X visitó a su esposo que estaba detenido en la Unidad 1 del SPF en compañía de la hija de ambos, Y de 13 años de edad, las dos tuvieron que someterse a esas revisiones.

1 El Comisionado Oscar Luján Fappiano, de nacionalidad argentina, no participó en el debate ni en la votación de este caso, conforme al artículo 19 del Reglamento de la Comisión.

2 A pedido de las peticionarias, la identidad de las víctimas se mantiene en reserva debido a la minoridad de una de ellas y a la naturaleza de las violaciones denunciadas.

3. Según lo declarado por el Mayor Mario Luis Soto, Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna, en el recurso de amparo presentado en este caso, la práctica de realizar esas revisiones había comenzado ya hace un tiempo en vista de que algunas veces las parientes de los presos ingresaban drogas y narcóticos a la prisión en sus vaginas. Agregó que en un comienzo se usaban guantes para revisar esa zona del cuerpo pero que, debido a la concurrencia de visitantes femeninas –cerca de 250–, la escasez de guantes de cirugía y el peligro de transmitir el SIDA u otras enfermedades a las visitantes o las inspectoras, se decidió hacer inspecciones oculares.[3]

4. Con respecto a la Sra. X, el Mayor Soto declaró que ella se había visto sometida a los dos tipos de revisiones, que siempre había protestado contra el procedimiento y que el personal de la penitenciaría le había informado que no se podía hacer una excepción en su caso.[4] En lo que se refiere a la revisión de menores, el Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna afirmó que, en esos casos, las revisiones siempre se hacían en la presencia de uno, o de los dos padres de la menor, y que el procedimiento era menos riguroso para proteger su sentido del pudor.[5]

5. El 31 de marzo de 1989, durante una inspección de rutina de las celdas del penal, se encontró en la celda del marido de la Sra. X un frasco con un líquido amarillo y 400 gramos de explosivos plásticos.

6. El día 2 de abril de 1989 se presentó a la Unidad 1 la Sra. X , con su hija, para visitar a su esposo y al padre de su hija. La autoridad penitenciaria le informó una vez más que como condición necesaria para autorizar la visita "cuerpo a cuerpo", ambas mujeres debían someterse a una inspección vaginal (véase la respuesta del Gobierno del 27 de abril de 1990, párrafo 6). La Sra. X rehusó someterse a la inspección y se negó asimismo, a realizar la visita a través de un vidrio, alternativa que se le propuso.

7. El 5 de abril de 1989 la Sra. X y su hija intentaron nuevamente visitar al marido de la Sra. X y se produjo la misma situación que la vez anterior. La Sra. X se negó a la inspección vaginal previa a la visita de contacto personal y también rehusó la alternativa de realizar la visita a través de un vidrio divisorio.

---

3 Cámara de Apelaciones, 35972-X y otra; s/acción de amparo-17/151-Int.IIda., Buenos Aires, 25 de abril de 1989, párrafo IV.

4 Ibíd.

5 Corte Suprema de Justicia, sentencia sobre el recurso de amparo, Tomo 207 del Libro de Sentencias, Buenos Aires, 21 de noviembre de 1989, pág. 105, párrafo 3.

II. Actuaciones Judiciales

8. El 7 de abril de 1989 la Sra. X y su hija Y presentaron ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal de Instrucción Nro. 17, Secretaría Nro. 151, de la Capital Federal, una acción de amparo, requiriendo que se ordenara al SPF el cese de las inspecciones vaginales de ella y de su hija. El juez no hizo lugar a la acción de amparo el 14 de abril de 1989, considerando que la medida cuestionada era adecuada para mantener la seguridad interna del Penal. La Sra. X apeló la decisión.

9. El 26 de abril de 1989, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal resolvió hacer lugar a la acción de amparo y ordenó al SPF el cese de las inspecciones cuestionadas en el caso particular.

10. La Cámara estimó que las inspecciones sobre el cuerpo de X y su hija constituyen una invasión al derecho de intimidad que tiene toda persona, tutelado por el Código Civil, y que las mismas configuran una violación de la integridad física y un acto que ofende a la conciencia y al honor de las revisadas, además de ser vejatorias de la dignidad humana.

11. Contra ese fallo interpusieron recursos extraordinarios tanto el SPF como el propio Fiscal de Cámara. La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló el caso el 21 de noviembre de 1989 dejando sin efecto la sentencia apelada. La Corte Suprema razonó que las medidas adoptadas por el Servicio Penitenciario Federal respecto a X no son manifiestamente arbitrarias, en el sentido de la ley de amparo, "...toda vez que no parece existir en la actualidad medios alternativos --por lo menos en lo que respecta a sustancias estupefacientes-- para detectar la presencia de objetos peligrosos en aquellos visitantes que pretenden tener contacto físico con los internos".

12. Posteriormente la Corte Suprema dio cuenta a la Cámara de Apelaciones de su decisión, que ésta recibió sin cuestionamiento y resolvió definitivamente no hacer lugar a la acción de amparo presentada por la Sra. X.

III. Trámite ante la Comisión

13. Mediante nota del 23 de enero de 1990 la Comisión recibió la denuncia de X presentada por abogados argentinos junto con Américas Watch. La denuncia alegaba que la práctica del SPF de realizar inspecciones vaginales en las personas

de la Sra. X y su hija de trece años antes de permitir las visitas personales al marido de la Sra. X, quien se encontraba recluso en la Cárcel de Encausados de la Capital Federal, constituía una violación de sus derechos tutelados por la Convención, a saber: artículo 11 (lesión a la dignidad); artículo 5.3 (por ser medidas de carácter penal degradante que transcienden la persona del delincuente); y el principio general contra la discriminación enunciado en el artículo 1.1 de la Convención (las medidas constituían una discriminación contra la mujer).

14. El 31 de enero de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Gobierno, solicitando información relativa a los hechos u otra información que considerase oportuna, dentro de un plazo de 90 días.

15. El 30 de abril de 1990 la Comisión recibió la respuesta del Gobierno, en la cual éste argumentó que la medida propuesta por la autoridad penitenciaria en el caso de la Sra. X y de su hija no fue la expresión de una arbitrariedad manifiesta ni generalizada del SPF, sino una razonable medida de prevención a la luz de las características particulares de los episodios sucedidos sólo 48 horas antes de la pretendida visita. Además, en esa oportunidad no se realizó la revisión. Por lo tanto, resultaba inadmisible el caso ante la Comisión.

16. Mediante nota del 3 de mayo de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes del comunicado del Gobierno a los peticionarios.

17. El 31 de mayo de 1990 la Comisión recibió una nota de los peticionarios solicitando una prórroga de 30 días para presentar sus observaciones a la respuesta del Gobierno. Ésta fue concedida en nota de la misma fecha.

18. Mediante nota del 21 de junio de 1990, los peticionarios presentaron su réplica a la contestación del Gobierno en la cual refutan detalladamente los argumentos vertidos por el mismo.

19. El 26 de junio de 1990, la Comisión transmitió las partes pertinentes de la réplica al Gobierno, solicitando sus observaciones dentro del plazo de 45 días.

20. Mediante nota del 13 de agosto de 1990, el Gobierno presentó sus observaciones referentes a la réplica a la Comisión en la cual reafirmaba sus argumentos sobre la inadmisibilidad del caso. En particular se señaló que los hechos alegados por los

peticionarios no se adecúan a la realidad de lo sucedido, ya que se trata de inspecciones vaginales y no de revisiones que implicarían tactos o manoseo. El Gobierno manifestó que en el presente caso sólo se habían contemplado inspecciones.

21. El 28 de agosto de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la comunicación del Gobierno a los peticionarios.

22. El 8 de octubre de 1990 la Comisión recibió la dúplica de los peticionarios en la cual cuestionaron los argumentos del Gobierno. En particular, señalaron que la distinción entre "inspecciones" y "revisiones" vaginales no reviste importancia desde el punto de vista de la dignidad humana, pues ambas son igualmente vejatorias en este caso concreto.

23. Mediante nota de 19 de octubre de 1990, la Comisión transmitió las partes pertinentes de esta última comunicación al Gobierno, solicitando sus observaciones al respecto, dentro del plazo de 45 días.

24. El 31 de octubre de 1990 la Comisión recibió una nota del Gobierno solicitando una prórroga de 45 días, la cual fue concedida.

25. Mediante nota del 27 de noviembre de 1990 el Gobierno presentó sus observaciones ante la Comisión, refutando los argumentos esgrimidos por los peticionarios.

26. Por nota del 16 de marzo de 1994, la Comisión se dirigió a los peticionarios solicitando información relacionada con el caso. Esta solicitud se reiteró el 10 de mayo de 1994.

27. Mediante nota del 28 de julio de 1994, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional se presentó como peticionario en el caso. En la misma nota, solicitaron los peticionarios que la Comisión concluya el trámite del caso, emita el informe previsto por el artículo 50 de la Convención y presente la correspondiente demanda a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

28. El 23 de febrero de 1995, la Comisión envió una carta a ambas partes poniéndose a su disposición para llegar a una solución amistosa. Mediante nota del 21 de marzo de 1995, el Gobierno informó a la Comisión que no estaba en condiciones de negociar dicha solución.

IV. Posición de las Partes

A. Peticionarios

29. El Gobierno erróneamente pretende justificar la "razonabilidad" o la "arbitrariedad" de la medida, en base al fin que se busca o la posibilidad del uso de la vagina como vehículo de transporte de armas, explosivos y otros objetos, sin justificar la medida misma. Para el Gobierno, cualquier restricción de derechos en interés de la "seguridad común", resulta "razonable", independientemente del medio empleado.

30. Los peticionarios refutan los argumentos esgrimidos por el Gobierno para sostener la razonabilidad de las inspecciones con los siguientes argumentos:

i. La circunstancia de que el marido de la Sra. X hubiese ocultado en algún momento 400 gramos de explosivos en su celda, no tiene nada que ver con la práctica denunciada porque la introducción de ese material no pudo realizarse por esa vía.

ii. Existen medios técnicos de uso común en otros ámbitos que sirven para detectar con celeridad y sencillez cualquier tentativa de introducción de material peligroso, sin necesidad de acudir a la inspección ocular de la vagina. En estas condiciones, las revisiones e inspecciones bajo análisis no pueden tener otra intención que la de estigmatizar, denigrar y mortificar a las mujeres, por su condición de tales y por ser familiares de presos.

iii. En todo caso, sería más simple la revisión posterior del preso antes de restituirlo a su pabellón común o celda.

iv. La alternativa propuesta, consistente en la visita a través de un vidrio, implica la reducción del preso a la condición de un infectado en cuarentena, denigra su autoestima y perjudica la relación con sus parientes; en consecuencia, resulta inhumana.

31. El procedimiento al que se refiere la denuncia es de uso tan generalizado que casi todas las mujeres que visitan a sus familiares presos se ven sometidas a ese tratamiento degradante. Es una práctica discriminatoria ya que las mujeres no son autoras ni están indiciadas por delito alguno. Es discriminatoria además en cuanto implica a personas determinadas. En otras situaciones se utilizan métodos distintos, menos degradantes, para llegar al mismo fin, es decir para inspeccionar a una persona a fin de garantizar la seguridad de las instalaciones o prevenir actos ilícitos. Ninguna de esas otras medidas constituye una invasión de la intimidad ni un atentado

contra la dignidad, como el procedimiento que se aplica en este caso a los parientes de los reclusos.

32. No se denuncia el artículo 92 de la Ley Penitenciaria Nacional, que no autoriza requisas vejatorias, sino que se refiere a las condiciones de oportunidad, supervisión y censura que determinen los reglamentos.[6] Tampoco se cuestiona todo tipo de requisa, sino aquella que constituya un trato degradante.

B. Gobierno

33. La reglamentación penitenciaria que permite la adopción de medidas de inspección vaginal tiene sustento legislativo en el artículo 92 de la Ley Penitenciaria Nacional (Decreto Ley 412/58 ratificado por la Ley No.14.467) que en lo pertinente dice en forma textual: "Las visitas y la correspondencia que reciba el interno se ajustarán a las condiciones de oportunidad, supervisión y censura que determinen los reglamentos...". Dicha norma nacional es congruente con las "Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos" de las Naciones Unidas.

34. La restricción a los derechos protegidos es necesaria dada la peculiar naturaleza de las cuestiones que se pueden presentar en el complejo desenvolvimiento de una unidad carcelaria. La restricción de los derechos, necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad común, condujo a la sanción de la Ley 14.467. Las autoridades penitenciarias necesitan una cierta latitud para determinar el grado de libertad que acuerdan a un detenido.

35. La inspección vaginal en las unidades del SPF es realizada por requisadoras femeninas que efectúan un examen de vista, sin la introducción de instrumento alguno en la cavidad vaginal, ya que no se trata de una revisión.

36. Su objetivo es impedir que las zonas pudendas de las mujeres se utilicen como medios para la introducción ilegal en la unidad, de armas, explosivos, estupefacien-

6 El reglamento que regía en este caso, y con el cual no se cumplió, es el del artículo 28 del Boletín Público del Servicio Penitenciario Federal No. 1266 que dice textualmente: "Los visitantes deberán someterse al método de requisa que rige en la unidad, si no prefieren desistir de la entrevista. En todos los casos la requisa será efectuada por personal del mismo sexo que el requisado". En el Boletín Público No. 1625 se prevé que "el trato humanitario deberá ser prioritario en las requisas, evitando todo procedimiento que pueda implicar vejación interna..." y que "igual proceder se deberá adoptar en las que se realicen a los visitantes de los internos".

tes u otros objetos peligrosos para la población carcelaria. Requisadores masculinos realizan una inspección similar en la zona anal del hombre con la misma finalidad.

37. No se trata de una medida compulsiva ni generalizada. No es compulsiva ya que en el caso de que el visitante, hombre o mujer, no preste su consentimiento para la inspección, la visita puede llevarse a cabo a través de un vidrio, evitando así el contacto personal. Tampoco se trata de una medida generalizada toda vez que ello depende, *inter alia*, de ciertas condiciones que se reunieron en el presente caso.

38. Apenas 48 horas antes de la visita de la Sra. X el 2 de abril, se halló en la celda de su marido dos trozos de masa color crema. El examen del perito químico concluyó que se trataba de un explosivo plástico destructor. Siendo plástico tenía entre otras, las siguientes propiedades: a) conservar la forma que se le de; b) tener buena adherencia sobre superficies lisas; c) ser insensible al tacto; d) no ser nocivo para la salud.

39. Por lo tanto, la razonabilidad de la medida en el caso planteado se corrobora con el hecho de que el carácter maleable del material encontrado, sus características de ser inofensivo para la salud e insensible al tacto, sostenían la hipótesis de que se podía introducir al penal en la vagina de una mujer durante su visita.

40. En el caso de la Sra. X, existieron efectivamente la sospecha fundada y la seriedad del hecho delictivo justificante, para la decisión de la autoridad penitenciaria de no autorizar la visita con contacto físico. Se trataba de una medida preventiva que no tenía por objeto prohibir la comunicación del interno con su familia. Si la peticionaria hubiera hecho uso de su derecho, podría haberse comunicado con su esposo detrás de un vidrio.

41. En este caso concreto, la Sra. X y su hija en realidad se negaron a las inspecciones y, consecuentemente, ellas no tuvieron lugar.

42. No parece aceptable argüir que existiendo métodos alternativos menos gravosos, todos los demás son arbitrarios y, por ende, vejatorios, sobre todo cuando el método en cuestión tiene un uso escaso y limitado (como las banquetas detectoras usadas en los salones VIP de aeropuertos).

43. La inspección vaginal se compadece con las políticas carcelarias de los países en los que rige la Convención Europea sobre Derechos Humanos y con procedimientos similares de los Estados Unidos para casos semejantes a este sub examine.

V. Admisibilidad

44. La denuncia satisface los requisitos de admisibilidad formal establecidos en el artículo 1 de la Convención y en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión.

i. La Comisión es competente para conocer del presente caso por exponer hechos que caracterizan violaciones de derechos consagrados en la Convención, a saber los artículos 5, 11 y 17 en relación al artículo 1.1.
ii. Como consta en autos la presunta víctima ha agotado los procedimientos establecidos en la legislación de Argentina.
iii. En cuanto al procedimiento de solución amistosa que contempla el artículo 48.1.f de la Convención, y 45 del Reglamento de la Comisión, ésta se ha puesto a disposición de las partes, pero no fue posible llegar a un acuerdo.
iv. La petición no se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión.

VI. Análisis

A. Consideraciones Generales

45. Se alega que la inspección vaginal constituye un tratamiento degradante que en este caso equivalió a una invasión de la intimidad y la integridad física de la Sra. X y una restricción ilegítima del derecho de protección a la familia. Por su parte, el Gobierno argumenta que la inspección vaginal es una medida preventiva que se compadece razonablemente con el propósito de mantener la seguridad de los reclusos y del personal del SPF y que, por otra parte, la inspección no se realizó porque la presunta víctima se negó a ella.

46. Con respecto a la afirmación del Gobierno de que nunca tuvieron lugar las inspecciones, lo documentado en archivos por las declaraciones del Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna[7] y del Procurador General,[8] y el texto de los fallos del

7 Ibíd

8 El Procurador General de la Nación, en su opinión presentada en la acción de amparo iniciada por la señora Arena, manifestó que: "...la oportunidad del reclamo, luego de largo tiempo de verse sometida la peticionaria a esas revisaciones, lo que importó conocimiento del reglamento que impugnara, torna al menos dudoso que le asistiera en el caso otra posibilidad que la de utilizar los mecanismos administrativos y judiciales comunes...", Procuración General de la Nación, 24 de julio de 1989, 531, L.XXXII.

Juzgado Nacional de Primera Instancia, la Cámara Nacional de Apelaciones y la Suprema Corte de Justicia, demuestran que, si bien bajo protesta, la Sra. X se sometió al procedimiento varias veces antes de presentar el recurso de amparo para que cesaran las inspecciones vaginales de ella y de su hija.

47. Por lo tanto, al estudiar el caso, la Comisión debe encarar dos aspectos separados:

1) si el requisito de someterse a una inspección vaginal, previa a una visita de contacto personal con el marido de la Sra. X, es congruente con los derechos y garantías que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y
2) si el requisito y la revisión realizada privó a las dos mujeres del pleno goce de sus derechos protegidos en la Convención Americana, en particular aquellos consagrados en los artículos 5 (derecho a tratamiento humanitario), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 17 (protección a la familia), y 19 (derecho del niño), junto con el artículo 1.1 que dispone la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de todas las disposiciones reconocidas en la Convención sin discriminación alguna.

B. Requisito de que las Visitantes se Sometan a una Revisión Vaginal para que se les Autorice una Visita "Cuerpo a Cuerpo"

48. Los peticionarios alegan que el requisito de que las visitantes de la Unidad 1 se sometan a revisiones o inspecciones vaginales para poder tener contacto personal con un interno constituyó una interferencia ilegítima al ejercicio del derecho a la familia. Por otra parte, se alega que la medida, al no cumplir con lo dispuesto en la Convención, constituyó en sí una violación de los derechos protegidos por ese documento y que la existencia de ese requisito y su aplicación contravino no sólo el derecho a la familia, consagrado en el artículo 17, sino también el derecho a la intimidad, la honra y la dignidad, protegido por el artículo 11, y el derecho a la integridad física, según lo dispuesto en el artículo 5.

49. Aunque los peticionarios no invocaron el artículo 19, que protege el derecho del niño, la Comisión opina que se debería examinar también esta disposición en vista de que una de las presuntas víctimas tenía 13 años de edad cuando ocurrieron los hechos. De conformidad con el principio general de la legislación internacional *iura novit curia*, los organismos internacionales tienen el poder, e incluso el deber, de

aplicar todas las disposiciones jurídicas pertinentes, incluso aunque no hayan sido invocadas por las partes.[9]

50. El Gobierno de la Argentina arguyó que todas las medidas que adoptó constituyen restricciones aceptables a las disposiciones de la Convención y que eran razonables dadas las circunstancias del caso. Por lo tanto, la Comisión debe reflexionar sobre cuáles son las obligaciones del Estado en lo que se refiere a las disposiciones de la Convención y cuáles son las limitaciones a los derechos que se pueden considerar permisibles.

1. Obligaciones del Estado de "respetar y Garantizar" y la Imposición de Condiciones a los Derechos Protegidos por la Convención

A. Artículo 1.1, Las Obligaciones de Respetar y Garantizar

51. El artículo 1.1. de la Convención requiere que los Estados partes respeten y garanticen el pleno y libre ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Convención. Esas obligaciones limitan la autoridad del Estado para imponer restricciones sobre los derechos protegidos por la Convención. La Corte Interamericana ha manifestado que:

> El ejercicio de la autoridad pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.[10]

52. Además, la Corte ha declarado que la obligación de garantizar "implica el deber de los Estados partes de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".[11]

---

9 Corte Permanente de Justicia Internacional, caso Lotus, Sentencia No. 9, 1927, Serie A No. 10, pág. 31 y Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Handyside, Sentencia del 7 de diciembre de 1976, Serie A No. 24, párrafo 41.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, No.4, párrafo 165.

En su opinión consultiva sobre el vocablo "Leyes", la Corte afirma además que: ...la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal. Corte Interamericana de Derechos Humanos, el vocablo "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 21.

11 Ibíd., párrafo 166.

53. Por lo tanto, la Corte ha determinado que hay ciertos aspectos de la vida de una persona, y especialmente "ciertos atributos inviolables de la persona humana" que están más allá de la esfera de acción del Estado y "que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público". Además, los Estados partes deben organizar su estructura interna de manera que asegure el pleno goce de los derechos humanos. El Estado que propone medidas cuya ejecución puede conducir, ya sea por sí mismas o por la falta de garantías adecuadas, a la violación de los derechos consagrados en la Convención, transciende el ejercicio del poder público legítimo que reconoce la Convención.

B. La Imposición de Limitaciones

54. El texto de la Convención no establece restricciones explícitas al goce de los derechos bajo consideración y, de hecho, tres de las disposiciones, el derecho a tratamiento humanitario (artículo 5), los derechos de la familia (artículo 17), y los derechos del niño (artículo 19), figuran en la lista consignada en el artículo 27.2 de los derechos que no pueden ser suspendidos incluso en circunstancias extremas. Por lo tanto, la Comisión no puede examinar la legitimidad de la presunta imposición de restricciones a esos derechos dentro del marco del artículo 30 que define el alcance de las restricciones a la Convención,[12] sino que debe referirse al marco más amplio del artículo 32.2 que reconoce la existencia de limitaciones a todos los derechos.

55. En el artículo 32.2 se reconoce la existencia de ciertas limitaciones inherentes a los derechos de todas las personas que resultan del convivir en una sociedad.

56. El artículo 32.2 indica que: Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

---

12 La Corte ha manifestado que: ...los criterios del artículo 30 sí resultan aplicables a todos aquellos casos en que la expresión ley o locuciones equivalentes son empleadas por la Convención a propósito de las restricciones que ella misma autoriza respecto de cada uno de los derechos protegidos. A ese efecto, la Convención no se limita a proclamar el conjunto de derechos y libertades cuya inviolabilidad se garantiza a todo ser humano, sino que también hace referencia a las condiciones particulares en las cuales es posible restringir el goce o ejercicio de tales derechos o libertades sin violarlos. El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, el vocablo "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OC-6 del 9 de mayo de 1986, Serie A, No. 6, párrafo 17.

57. Al examinar el artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la imposición de limitaciones se debe emplear siempre de manera estricta. La Corte ha opinado que: A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el artículo 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.[13]

58. La jurisprudencia de la Corte determina que, para que haya congruencia con la Convención, las restricciones deben estar justificadas por objetivos colectivos de tanta importancia que claramente pesen más que la necesidad social de garantizar el pleno ejercicio de los derechos garantizados por la Convención y que no sean más limitantes que lo estrictamente necesario. Por ejemplo, no es suficiente demostrar que la ley cumple con un objetivo útil y oportuno.

59. Un Estado no tiene discreción absoluta para decidir sobre los medios a adoptarse para proteger el "bien común" o "el orden público". Las medidas que en cierto modo puedan condicionar los derechos protegidos por la Convención deben siempre estar regidos por ciertos requisitos. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que las restricciones a los derechos consagrados en la Convención "deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse".[14]

60. La Comisión opina que para establecer si las medidas cumplen con lo dispuesto en la Convención deben cumplir con tres condiciones específicas. Una medida que de alguna manera afecte los derechos protegidos por la Convención debe necesariamente: 1) ser prescrita por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación

---

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 67.

14 OC-5, párrafo 37.

se debe ceñir estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos.

1) La Legalidad de la Medida

61. La Corte Interamericana ha manifestado que: Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.[15]

62. Por lo tanto, cualquier acción que afecte los derechos básicos debe ser prescrita por una ley aprobada por el Poder Legislativo y debe ser congruente con el orden jurídico interno. El Gobierno sostiene que las inspecciones vaginales de las personas que visitan las penitenciarías argentinas están autorizadas por la ley y por los reglamentos internos.

63. Los artículos 91 y 92 del Decreto ley 412/58 (Ley Penitenciaria Nacional) de la Argentina establecen una serie de condiciones a las cuales deben sujetarse las visitas. Asimismo, el artículo 28 del Boletín Público del SPF No.1266 estipula que "Los visitantes deberán someterse al método de requisa que rige en la Unidad, si no prefieren desistir de la entrevista. En todos los casos la requisa será efectuada por personal del mismo sexo que el requisado". A este respecto, el artículo 325 del Boletín Público No. 1294 reglamenta los equipos de requisa y autoriza un control completo y detallado. El Boletín Público No. 1625 estipula que "...el trato humanitario deberá ser prioritario en las requisas, evitando todo procedimiento que pueda implicar vejación al interno...", "igual proceder se deberá adoptar en las que se realicen a los visitantes de los internos...".

64. Estos reglamentos otorgan a las autoridades penitenciarias amplia latitud discrecional al no especificar las condiciones ni los tipos de visita a las que son aplicables. Es dudoso que esa norma posea el grado de precisión necesario que es esencial

15 Corte IDH., La Expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 22.

para determinar si una acción está prescrita por la ley.[16] Es incuestionable que esta deferencia hacia dichas autoridades en materia de seguridad interna está relacionada con su experiencia y conocimiento de las necesidades concretas de cada centro penitenciario y el caso particular de cada preso. Sin embargo, una medida tan extrema como la revisión o inspección vaginal de las visitantes, que representa una amenaza de violación a una serie de derechos garantidos por la Convención, debe ser prescrita por una ley que especifique claramente en qué circunstancias se puede imponer una medida de esa naturaleza y que enumere las condiciones que deben ser observadas por los que realizan el procedimiento, de manera que todas las personas que se vean sujetas a él puedan tener la mayor garantía posible de que no se verán sujetas a arbitrariedad y trato abusivo.[17]

2) Necesidad en una Sociedad Democrática para la Seguridad de Todos

65. El Gobierno sostiene que las restricciones a los derechos protegidos son necesarias en vista de la naturaleza de los problemas que pueden producirse en la situación compleja de una penitenciaría. Con respecto a este caso en particular, el Gobierno afirma que la medida tomada constituyó una restricción necesaria de los derechos en una sociedad democrática que fue adoptada en el interés de la seguridad pública.

66. La Comisión es consciente de que en todos los países existen reglamentos sobre el tratamiento de prisioneros y detenidos, así como normas que rigen sus derechos a visitas en cuanto a horario, lugar, forma, tipo de contacto, etc. También se reconoce que las requisas del cuerpo, y algunas veces el examen físico intrusivo de los detenidos y prisioneros, podrían ser necesarios en ciertos casos.

67. Sin embargo, este caso implica los derechos de los visitantes, cuyos derechos no se ven limitados automáticamente por razón de su contacto con los internos.

68. La Comisión no cuestiona la necesidad de requisas generales antes de permitir el ingreso a una penitenciaría. Sin embargo, las revisiones o inspecciones vaginales

16 En este sentido, véase el "Sunday Times Case" en el cual la Corte Europea opinó que: ...una norma no puede ser considerada ley a no ser que disponga de la precisión suficiente que permita que un ciudadano administre su conducta: debe poder, con el asesoramiento adecuado, si es necesario, prever hasta un punto razonable dadas las circunstancias, las consecuencias que resultarán de una acción determinada. Decisión del 26 de abril de 1979, Serie A, Vol. 30 (1979), pág. 31.

17 En este aspecto la Corte ha manifestado que: La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. OC-6, Serie A No. 6, párrafo 27.

son un tipo de requisa excepcional y muy intrusiva. La Comisión quisiera subrayar que el visitante o miembro de la familia que procure ejercer su derecho a una vida familiar no debe convertirse automáticamente en sospechoso de un acto ilícito y no puede considerarse, en principio, que represente una amenaza grave para la seguridad. Aunque la medida en cuestión puede adoptarse excepcionalmente para garantizar la seguridad en ciertos casos específicos, no puede sostenerse que su aplicación sistemática a todos los visitantes sea una medida necesaria para garantizar la seguridad pública.

3) Razonabilidad y Proporcionalidad de la Medida

69. El Gobierno sostiene que la medida es una restricción razonable de los derechos de los visitantes dirigida a proteger la seguridad. Además, el Gobierno afirma que no fue un procedimiento obligatorio y que se aplicaba únicamente a las personas que deseaban tener contacto personal en las visitas, por lo cual tenían la libertad de rechazarlo.

70. La restricción a los derechos humanos debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.[18] Para justificar las restricciones de los derechos personales de los visitantes no basta invocar razones de seguridad. Después de todo, se trata de buscar un balance entre el interés legítimo de los familiares y de los presos de realizar visitas sin restricciones arbitrarias o abusivas, y el interés público de garantizar la seguridad en las penitenciarías.

71. La razonabilidad y proporcionalidad de una medida se pueden determinar únicamente por la vía del examen de un caso específico. La Comisión opina que una inspección vaginal es mucho más que una medida restrictiva en el sentido de que implica la invasión del cuerpo de la mujer. Por tanto, el equilibrio de intereses que debe hacer al analizar la legitimidad de dicha medida, necesariamente requiere sujetar al Estado a una pauta más alta con respecto al interés de realizar una inspección vaginal o cualquier tipo de requisa invasiva del cuerpo.

72. La Comisión estima que para establecer la legitimidad excepcional de una revisión o inspección vaginal, en un caso en particular, es necesario que se cumplan

18 OC-5, párrafo 46 citando "The Sunday Times case", decisión del 26 de abril 1979 de la Corte Europea de Derechos Humanos, Serie A NE 30, párrafo 62.

cuatro condiciones: 1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2) no debe existir alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud.

A) Necesidad Absoluta

73. La Comisión opina que ese procedimiento no debe aplicarse a no ser que sea absolutamente necesario para lograr el objetivo de seguridad en un caso en particular. El requisito de necesidad significa que las inspecciones y revisiones de esta naturaleza se deben realizar únicamente en casos específicos cuando existen razones para creer que hay un peligro real para la seguridad o que la persona en cuestión puede estar transportando sustancias ilícitas. El Gobierno arguyó que las circunstancias excepcionales del caso del marido de la Sra. X hacían legítima la aplicación de medidas que limitan fuertemente las libertades individuales, ya que tales medidas fueron tomadas para el bien común, representado en esta circunstancia como la preservación de la seguridad de los prisioneros y del personal de la prisión. Sin embargo, según el Jefe de Seguridad la medida se aplicó uniformemente a todos los visitantes de la Unidad 1. Podría argüirse que la medida era justificable inmediatamente después de que se hallaron explosivos en poder del marido de la Sra. X, pero no en las numerosas ocasiones en que se aplicó antes de ese suceso.

B) No Existencia de una Opción Alternativa

74. La Comisión considera que la práctica de realizar revisiones e inspecciones vaginales y la consecuente interferencia con el derecho de visita no sólo deberá satisfacer un interés público imperativo, sino también deberá tener en cuenta que "entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido".[19]

75. Los hechos sugieren que la medida no era la única, ni tampoco quizá la más eficiente, para controlar el ingreso de narcóticos y otras sustancias peligrosas a las penitenciarías. Tanto la Sra. X como su hija fueron, como se ha admitido, sometidas al procedimiento todas las veces que visitaron al marido de la Sra. X y, a pesar de ello, durante una investigación rutinaria de su celda, se encontraron en su posesión 400 gramos de explosivos.

19 OC-5, párrafo 46.

76. Hay indicaciones de que otros procedimientos menos restrictivos, como la inspección de los internos y sus celdas, constituyen medios más razonables y eficientes para garantizar la seguridad interna. Además, no debe ignorarse que la situación legal especial de los internos en sí conlleva una serie de limitaciones en el ejercicio de sus derechos. El Estado, que tiene a su cargo la custodia de todas las personas detenidas y es responsable de su bienestar y seguridad, tiene mayor latitud para aplicar las medidas que sean necesarias para asegurar la seguridad de los internos. Por definición, las libertades personales de un detenido son restringidas y, por lo tanto, en ciertos casos puede justificarse la inspección corporal, e incluso la revisión física invasiva, de los detenidos y presos, por métodos que igualmente respeten su dignidad humana. Hubiera sido obviamente más sencillo y más razonable inspeccionar a los internos después de una visita de contacto personal, en lugar de someter a todas las mujeres que visitan las penitenciarías a un procedimiento tan extremo. Sólo en circunstancias específicas, cuando hay fundamento razonable para creer que representan un peligro concreto para la seguridad, o que están transportando sustancias ilícitas, se deben hacer inspecciones de los visitantes.

77. El Gobierno también sostiene que el procedimiento no era obligatorio y que se realizaba únicamente con el consentimiento de las visitantes. Por lo tanto, se desprende que dado que el Estado había propuesto una alternativa al procedimiento y los peticionarios decidieron no utilizarlo, no pueden reclamar que el Estado interfirió de manera indebida. La Comisión señala que el Estado no puede proponer o solicitar que las personas bajo su jurisdicción se sometan a condiciones o procedimientos que pueden constituir una violación de los derechos protegidos por la Convención. Por ejemplo, las autoridades estatales no pueden proponer a una persona que escoja entre una detención arbitraria y otra más restrictiva, aunque sea lícita, porque las acciones del Estado deben observar los principios básicos de legalidad y proceso debido.

78. La realización de revisiones o inspecciones vaginales en ciertas circunstancias puede ser aceptable, siempre y cuando la aplicación de la medida se rija por los principios de debido proceso y salvaguardia de los derechos protegidos por la Convención. Sin embargo, si no se observan ciertas condiciones tales como legalidad, necesidad y proporcionalidad y el procedimiento no se lleva a cabo sin el debido respeto por ciertos estándares mínimos que protegen la legitimidad de la acción y la integridad física de las personas que se someten a él, no puede considerarse que se respetan los derechos y las garantías consagrados en la Convención.

79. Por otra parte, la Comisión desea hacer notar que en el caso de Y no era posible contar con un consentimiento real dado que, en ese momento, era una niña de 13 años totalmente dependiente de la decisión tomada por su madre, la Sra. X , y de la protección que le ofreciera el Estado. Además, por el evidente motivo de la edad de la niña, el método de revisión vaginal empleado resultaba absolutamente inadecuado e irrazonable.

80. Por lo tanto, en opinión de la Comisión, en el caso bajo examen las autoridades penales disponían de otras opciones razonables para asegurar la seguridad en la penitenciaría.

C) La Existencia de una Orden Judicial

81. Incluso asumiendo que no existiera un medio menos invasivo, la Comisión opina que para realizar una inspección corporal intrusiva, que había sido suspendida debido al peligro de infección del personal de la penitenciaría, es necesario que haya una orden judicial. En principio, un juez debería evaluar la necesidad de llevar a cabo esas inspecciones como requisito ineludible para una visita personal sin infringir la dignidad e integridad personal del individuo. La Comisión considera que las excepciones a esta regla deberían estar expresamente establecidas por ley.

82. En casi todos los sistemas legales internos del continente existe el requisito de que los agentes policiales o el personal de seguridad cuenten con una orden judicial para realizar ciertas acciones que se considera que son especialmente intrusivas o que presentan la posibilidad de abuso. Un ejemplo claro es la práctica que establece que el domicilio de una persona goza de protección especial y no puede ser requisado sin la debida orden de allanamiento. La inspección vaginal, por su naturaleza, constituye una intrusión tan íntima del cuerpo de una persona que exige protección especial. Cuando no existe control y la decisión de someter a una persona a ese tipo de revisión íntima queda librada a la discreción total de la policía o del personal de seguridad, existe la posibilidad de que la práctica se utilice en circunstancias innecesarias, sirva de intimidación y se constituya en alguna forma de abuso. La determinación de que este tipo de inspección es un requisito necesario para la visita de contacto personal debería ser efectuada en todos los casos por autoridad judicial.

83. Aunque en el presente caso se encontraron materiales explosivos en la celda del marido de la Sra. X y había razones para sospechar de sus visitantes, el Estado

tenía la obligación, de conformidad con su deber establecido en la Convención, de organizar su estructura interna para garantizar los derechos humanos y solicitar una orden judicial para ejecutar la revisión.

D) El Procedimiento debe ser Realizado por Profesionales de la Salud

84. Además, la Comisión insiste que la realización de este tipo de requisa corporal invasiva, como la aplicada cuando las autoridades todavía realizaban inspecciones de esta naturaleza, sólo puede estar a cargo de profesionales de la salud, con la estricta observancia de seguridad e higiene, dado el posible riesgo de daño físico y moral a una persona.

85. Al condicionar la visita a una medida fuertemente intrusiva, sin proveer garantías apropiadas, las autoridades penitenciarias interfirieron indebidamente con los derechos de la Sra. X y de su hija.

C. Los Derechos Protegidos por la Convención

1. El Derecho a la Integridad Personal: Artículo 5

86. Los peticionarios alegaron una violación del artículo 5 –en particular de sus incisos 2 y 3– que dice:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
3. La pena no puede trascender la persona del delincuente.

87. El procedimiento no es *per se* ilegal. Sin embargo, cuando el Estado realiza cualquier tipo de intervención física en un individuo, debe observar ciertas condiciones para asegurar que no produzca más angustia y humillación que lo inevitable. Para aplicar esa medida se debe disponer siempre de una orden judicial que asegure algún control sobre la decisión referente a la necesidad de su aplicación, y para que la persona que se vea sometida a ella no se sienta indefensa frente a las autoridades. Por otra parte, el procedimiento debe ser realizado siempre por personal idóneo que utilice el cuidado debido para no producir daños físicos y el examen debe realizarse de tal manera que la persona sometida a él no sienta que se está afectando su integridad mental y moral.

88. En lo que concierne al artículo 5.3, la Comisión no cuenta con evidencia que indique que la inspección vaginal se hizo con la intención de extender el castigo del marido de la Sra. X a su familia. Es más, no le compete a la Comisión presumir razones que no han sido objetivamente verificadas.

89. En conclusión, la Comisión opina que cuando las autoridades del Estado argentino realizaron, en forma sistemática, inspecciones vaginales de X y Y, violaron sus derechos a la integridad física y moral, con lo cual incurrieron en una contravención del artículo 5 de la Convención.

2. El Derecho a la Protección de la Honra y de la Dignidad: Artículo 11

90. El artículo 11 de la Convención dice que:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

91. El derecho a la intimidad garantizado por estas disposiciones cobija, además de la protección contra la publicidad, la integridad física y moral de la persona.[20] El objeto del artículo 11, así como la premisa total de la Convención, es esencialmente la protección del individuo contra injerencia arbitraria por parte de funcionarios públicos. Sin embargo, también requiere que el Estado adopte la legislación necesaria para asegurar la eficacia de esta disposición. El derecho a la intimidad garantiza una esfera que nadie puede invadir, un campo de actividad que es absolutamente propio de cada individuo. En este sentido, varias garantías de la Convención que protegen la inviolabilidad de la persona, establecen zonas de intimidad.

92. El artículo 11.2 prohíbe específicamente la interferencia "arbitraria o abusiva" de ese derecho. La disposición indica que, además de la condición de legalidad, que se debe observar siempre cuando se imponga una restricción a los derechos

20 Véase al respecto el caso X & Y v. the Netherlands, donde la Corte Europea hizo tal conexión en relación con la disposición homóloga del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, decisión del 26 de marzo de 1985, Serie A Vol. 91, párrafo 22.

consagrados en la Convención, el Estado tiene la obligación especial de prevenir interferencias "arbitrarias o abusivas". La idea de "interferencia arbitraria" se refiere a elementos de injusticia, imposibilidad de predecir, y falta de razonabilidad que ya tuvo en cuenta la Comisión al encarar los aspectos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las revisiones e inspecciones.

93. Sin embargo, la Comisión quisiera subrayar que este caso representa un aspecto íntimo especial de la vida privada de una mujer y que el procedimiento en cuestión, sea justificable o no su aplicación, puede provocar sentimientos profundos de angustia y vergüenza en casi todas las personas que se ven sometidas a él. Además, el aplicar el procedimiento a una niña de 13 años puede resultar en grave daño psicológico difícil de evaluar. La Sra. X y su hija tenían el derecho a que se respetara su intimidad, dignidad y honor cuando procuraron ejercer el derecho a la familia, a pesar de que uno de sus miembros estuviera detenido. Esos derechos deberían haberse limitado únicamente en el caso de una situación muy grave y en circunstancias muy específicas y, en ese caso, cumpliendo estrictamente las autoridades con las pautas definidas anteriormente para garantizar la legalidad de la práctica.

94. La Comisión concluye que cuando las autoridades del Estado argentino realizaron inspecciones vaginales de la Sra. X y de su hija cada vez que deseaban tener un contacto personal con el marido de la Sra. X, violaron su derecho a la protección de la honra y la dignidad, consagrado en el artículo 11 de la Convención.

3. Derechos de la Familia: Artículo 17

95. Se ha alegado que la interferencia indebida respecto a la visita de la Sra. X y de su hija contravino el derecho a la familia consagrado en el artículo 17 de la Convención, que dice:

> 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

96. El artículo 17 reconoce el papel central de la familia y la vida familiar en la existencia de una persona y en la sociedad en general. Es un derecho tan básico de la Convención que se considera que no se puede derogar aunque las circunstancias sean extremas. En este caso, los peticionarios alegan que el ejercicio de este derecho se vio sujeto a una restricción ilegítima y que varios de los derechos protegidos por la Convención, especialmente el derecho a la integridad personal y el derecho al honor y a la dignidad fueron violados al pretender ellas ejercer el derecho a la familia.

97. El derecho a la vida de familia puede sufrir ciertas limitaciones inherentes al mismo. Hay circunstancias especiales, como el encarcelamiento o el servicio militar que, aunque no suspenden el derecho, inevitablemente afectan su ejercicio y no permiten que se disfrute plenamente de él. Si bien el encarcelamiento necesariamente limita que se goce plenamente de la familia al separar forzosamente a uno de sus miembros, el Estado tiene la obligación de facilitar y reglamentar el contacto entre los reclusos y sus familias y de respetar los derechos fundamentales de todas las personas contra las interferencias abusivas y arbitrarias por parte del Estado y sus funcionarios públicos.[21]

98. La Comisión ha sostenido siempre que el Estado está obligado a facilitar el contacto del recluso con su familia, no obstante las restricciones a las libertades personales que conlleva el encarcelamiento. En este sentido, la Comisión ha reiterado en varias ocasiones que el derecho de visita es un requisito fundamental para asegurar el respeto de la integridad y libertad personal de los internos y, como corolario, el derecho de protección a la familia de todas las partes afectadas.[22] Justamente, en razón de las circunstancias excepcionales que presenta el encarcelamiento, el Estado tiene la obligación de tomar medidas conducentes a garantizar efectivamente el derecho de mantener y desarrollar las relaciones familiares. Por lo tanto, la necesidad de cualquier medida que restrinja este derecho debe ajustarse a los requisitos ordinarios y razonables del encarcelamiento.

99. Las visitas con contacto personal no son un derecho y en muchos países este tipo de visita ni siquiera es una opción. Generalmente la posibilidad de visitas de contacto personal queda librada a la discreción de las autoridades de la penitenciaría. Sin embargo, cuando el Estado reglamenta la manera en que los reclusos y sus familias ejercen el derecho a la familia, no puede imponer condiciones o llevar a cabo procedimientos que constituyan una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención, al menos, sin el debido proceso. Todos los Estados partes de la Convención tienen la obligación de asegurarse de que la acción del Estado y la or-

---

21 El artículo 37 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas dice:
Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social mediante resoluciones 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

22 Sobre este tema véanse los siguientes informes de la Comisión: Caso Miskito, páginas 31-2, Caso Cuba, página 62 (1983), y Caso Uruguay (1983-84), página 130, párrafo 10.

ganización de su estructura interna y sistema jurídico se realicen dentro de ciertos límites de legalidad.

100. Por lo tanto, la Comisión concluye que cuando las autoridades del Estado argentino requirieron que la Sra. X y su hija se sometieran a inspecciones vaginales cada vez que deseaban tener un contacto personal con el marido de la Sra. X, ejercieron una interferencia indebida en el derecho a la familia de los peticionarios.

4. Derechos del Niño: Artículo 19

101. El artículo 19 dice: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

102. Argentina también ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño que dispone:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

103. El texto de la Convención Americana reconoce que los niños deben recibir cuidados y atenciones especiales y que el Estado tiene la obligación de tomar todas "las medidas de protección que su condición requiere". Un niño es especialmente vulnerable a las violaciones de sus derechos porque, en virtud de su condición misma, en la mayoría de los casos no tienen autoridad legal para tomar decisiones en situaciones que pueden tener consecuencias graves para su bienestar. El Estado tiene la obligación especial de proteger a los niños y de asegurarse que cuando las autoridades públicas ejecutan acciones que lo pueden afectar de alguna manera, se tomen las precauciones para garantizar los derechos y el bienestar del niño.

104. En el caso bajo examen, el Estado argentino propuso y realizó en una menor, que no tenía la capacidad legal para consentir, un procedimiento de posibles consecuencias traumáticas que potencialmente pudo haber violado una serie de derechos consagrados por la Convención, sin observar los requisitos de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, que constituyen algunas de las condiciones nece-

sarias para imponer cualquier restricción a los derechos consagrados en la Convención. Además, el Estado no le otorgó a Y una protección mínima contra abusos o daño físico que podría haberse ofrecido solicitando a las autoridades judiciales pertinentes que decidieran si correspondía el procedimiento y, en caso afirmativo, que fuera realizado por personal médico. La Comisión no considera que los requisitos existentes para proteger a los menores, que fueron descritos por el Jefe de la Seguridad Interna, vale decir que las inspecciones se realicen en la presencia de uno o los dos padres de la menor, y que la revisión sea menos rigurosa y procure preservar el sentido de pudor, hayan constituido una protección adecuada para la peticionaria.

105. Por lo tanto, la Comisión concluye que cuando las autoridades de la penitenciaría propusieron y realizaron inspecciones vaginales en la menor Y antes de que ella visitara personalmente a su padre, el Estado argentino violó el artículo 19 de la Convención.

VII. Observaciones del Gobierno al Informe N1 16/95

106. Con fecha 14 de septiembre de 1995, durante su 901 período de sesiones, la Comisión aprobó el Informe N1 16/95, en base al artículo 50 de la Convención. En consecuencia, se dio traslado en forma reservada al Gobierno, conforme lo dispone el citado artículo en su apartado segundo.

107. El Gobierno de Argentina envió sus observaciones respecto a dicho informe el 7 de diciembre de 1995.

108. Conforme a lo manifestado por el Gobierno, el contenido del Informe N1 16/95 fue puesto en conocimiento del Servicio Penitenciario Federal.

109. Además, el 6 de julio de 1995, se elevó al Congreso de la Nación Argentina un proyecto de ley de "Ejecución de la Pena Privativa de Libertad", destinado a reemplazar al régimen penitenciario vigente. Dicha iniciativa forma parte de una política de reforma penitenciaria integral, que incluye la creación de una Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social en 1994, así como la entrada en vigencia del Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional en el año 1995.

110. El Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional con el que se presenta el mencionado proyecto de ley señala que: ...el texto propiciado recoge los preceptos cons-

titucionales en la materia, los contenidos en los tratados y pactos internacionales y las recomendaciones de congresos nacionales e internacionales, particularmente las emanadas de los realizados por las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, la legislación comparada más avanzada y diversos proyectos nacionales.

111. Las disposiciones del proyecto de ley que se refieren al presente caso se transcriben a continuación:

Art. 158 - El interno tiene derecho a comunicarse periódicamente, en forma oral o escrita, con su familia, amigos, allegados, curadores y abogados, así como con representantes de organismos oficiales e instituciones privadas con personería jurídica que se interesen por su reinserción social. En todos los casos se respetará la privacidad de esas comunicaciones, sin otras restricciones que las dispuestas por Juez competente.

Art. 160 - Las visitas y la correspondencia que reciba o remita el interno y las comunicaciones telefónicas se ajustarán a las condiciones, oportunidad y supervisión que determinen los reglamentos, los que no podrán desvirtuar lo establecido en los artículos 158 y 159.

Art. 161 - Las comunicaciones orales o escritas previstas en el artículo 160 sólo podrán ser suspendidas o restringidas transitoriamente, por resolución fundada del Director del establecimiento, quien de inmediato comunicará al Juez de ejecución o Juez competente. El interno será notificado de la suspensión o restricción transitoria de su derecho.

Art. 162 - El visitante deberá respetar las normas reglamentarias vigentes en la institución, las indicaciones del personal y abstenerse de introducir o intentar ingresar elemento alguno que no haya sido expresamente autorizado por el Director. Si faltan a esta prescripción o se comprobare connivencia culpable con el interno, o no guardare la debida compostura, su ingreso al establecimiento será suspendido, temporal o definitivamente, por resolución del Director.

Art. 163 - El visitante y sus pertenencias, por razones de seguridad, serán registrados. El registro, dentro del respeto a la dignidad de la persona humana, será realizado o dirigido, según el procedimiento previsto en los reglamentos, por personal del mismo sexo del visitante. El registro manual, en la medida de lo posible, será sustituido por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces.

VIII. Conclusiones

112. La Comisión reconoce las medidas tomadas por el Estado argentino para modificar su sistema penitenciario, específicamente en lo referente a la violación denunciada en el presente caso.

113. La Comisión considera que el Estado ha tomado la iniciativa para el cumplimiento de algunas de las conclusiones y recomendaciones del Informe N1 16/95, concretamente en cuanto a la necesidad de establecer por ley las restricciones a los derechos y garantías consagrados en la Convención.

114. La Comisión ha concluido igualmente en su Informe N1 16/95 que para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, en un caso en particular, es necesario que se verifiquen estos requisitos:

1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo legítimo en el caso específico;
2) no debe existir medida alternativa alguna;
3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y
4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud.

115. El artículo 163 del proyecto de ley, que se refiere a la sustitución del registro manual por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces es, en principio, consistente con las recomendaciones de la Comisión. No obstante, el artículo citado no menciona expresamente el tipo de inspección corporal invasiva que ha sido analizada en el presente informe. La Comisión reitera que las inspecciones vaginales, u otras inspecciones corporales de tipo invasivo, deben ser realizadas por personal médico acreditado.

116. Por lo tanto, la Comisión concluye que al imponer una condición ilegal a la realización de las visitas a la penitenciaría sin disponer de una orden judicial ni ofrecer las garantías médicas apropiadas y al realizar revisiones e inspecciones en esas condiciones, el Estado argentino ha violado los derechos de la Sra. X y su hija Y consagrados en los artículos 5, 11 y 17 de la Convención en relación al artículo 1.1 que dispone la obligación del Estado argentino de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de todas las disposiciones reconocidas en la Convención. En el caso de Y, la Comisión concluye que el Estado argentino también violó el artículo 19 de la Convención.

IX. Recomendaciones

117. Con base en las conclusiones que anteceden,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

118. Recomienda al Estado argentino que adopte las medidas legislativas o de otro carácter para ajustar sus previsiones a las obligaciones establecidas por la Convención, expresadas en las presentes conclusiones y recomendaciones.

119. Recomienda al Estado argentino que mantenga informada a la Comisión del proceso de estudio y sanción de las medidas mencionadas en el párrafo anterior.

120. Recomienda que las víctimas sean compensadas adecuadamente.

121. Decide publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Informe Nº 4/01*
Caso 11.625
María Eugenia Morales De Sierra
Guatemala

19 de enero de 2001

I. Hechos Denunciados

1. El 22 de febrero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Comisión") recibió una petición de fecha 8 de febrero de 1995 en la que se alegaba que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil de la República de Guatemala (en adelante, "el Código Civil"), que definen el papel de cada cónyuge dentro del matrimonio, establecen distinciones entre hombres y mujeres que son discriminatorias y violatorias de los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención Americana").

2. Los peticionarios, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y María Eugenia Morales de Sierra, indicaron que el artículo 109 del Código Civil confiere al marido la representación conyugal, en tanto que el artículo 115 establece las instancias excepcionales en las que esta autoridad puede ser ejercida por la esposa. El artículo 131 faculta al esposo para administrar el patrimonio conyugal, en tanto que el artículo 133 dispone las excepciones limitadas a esta norma. El artículo 110 se refiere a las responsabilidades dentro del matrimonio, confiriendo a la esposa "el derecho y la obligación" especial de cuidar de los hijos menores y del hogar. El artículo 113 dispone que una mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudique sus funciones de madre y ama de casa. Afirman que, de acuerdo con el artículo 114, el marido puede oponerse a las actividades fuera del hogar de la mujer toda vez que la sustente y tenga razones justificadas. En caso de controversia respecto a lo anterior, corresponderá la decisión a un juez. El artículo 255 confiere al marido la responsabilidad primaria de representar a los hijos de la unión matrimonial y de administrar sus bienes. El artículo 317 dispone que, por virtud de su sexo, la mujer puede ser eximida del ejercicio de ciertas formas de tutela.

---

* La Comisionada Marta Altolaguirre, de nacionalidad guatemalteca, no participó en la discusión y decisión de este Informe, conforme lo requiere el artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

3. Los peticionarios declararon que la constitucionalidad de estas disposiciones jurídicas se había impugnado ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en el caso 84-92. En respuesta a ello, la Corte había dictaminado que las distinciones eran constitucionales pues, entre otras cosas, ofrecían certeza jurídica en la asignación de las funciones dentro del matrimonio. Los peticionarios solicitaron que la Comisión determinara que esas disposiciones del Código Civil son incompatibles in abstracto con las garantías dispuestas en los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

4. La Comisión señaló a los peticionarios que identificaran víctimas concretas, ya que ello era requerido bajo su sistema de casos. El 23 de abril de 1997 los peticionarios presentaron por escrito a María Eugenia Morales de Sierra como la víctima concreta en el caso.

II. Trámite ante la Comisión

5. De conformidad con la presentación de la petición del 14 de marzo de 1995, los peticionarios enviaron a la Comisión una copia de la sentencia pronunciada por la Corte de Constitucionalidad en el caso 84-92. La Comisión inició el caso 11.625 el 6 de mayo de 1996, enviándose las partes pertinentes de la petición a la República de Guatemala (en adelante, "el Estado" o "el Estado guatemalteco"), solicitándole que remitiera información dentro de un plazo de 90 días.

6. El Estado solicitó prórroga del plazo para responder mediante una nota del 6 de agosto de 1996. En una nota del 7 de agosto de 1996, la Comisión indicó que concedía una prórroga de 30 días.

7. La respuesta del Estado fue recibida el 10 de diciembre de 1996 y se enviaron las partes pertinentes de la misma a los peticionarios, solicitando sus observaciones.

8. De acuerdo con la solicitud de los peticionarios, la Comisión concedió una audiencia para abordar la admisibilidad del caso 11.625 en el curso del 93º período ordinario de sesiones. Al concluir esa audiencia, celebrada el 10 de octubre de 1996 en la sede de la Comisión, las partes acordaron que aquélla examinaría la materia en el próximo período de sesiones para abordar los desarrollos y evaluar la viabilidad de resolver el caso mediante el procedimiento de solución amistosa iniciado.

9. La información adicional que aportaron los peticionarios durante la audiencia fue transmitida formalmente al Estado mediante una nota del 15 de octubre de 1996, solicitándole sus observaciones.

10. El 13 de diciembre de 1996, el Estado transmitió un informe a la Comisión sobre las acciones pendientes para la reforma del Código Civil, así como el texto de la "Ley para prevenir, sancionar y castigar la violencia intrafamiliar", aprobada por el Congreso por decreto número 97-96, que entraría en vigor el 28 de diciembre de 1996. Esta información fue remitida a los peticionarios por nota del 9 de enero de 1997.

11. De acuerdo con la solicitud presentada por los peticionarios el 24 de enero de 1997, la Comisión celebró una audiencia sobre este caso en su sede, el 5 de marzo de 1997, en el curso del 95º período ordinario de sesiones. La Comisión preguntó a los peticionarios si estaban solicitando una determinación in abstracto o presentando una denuncia individual. Los peticionarios indicaron que, en el caso concreto, María Eugenia Morales Aceña de Sierra había sido directamente afectada por la legislación impugnada, y también representaba a otras mujeres víctimas en Guatemala. La Comisión les solicitó que formalizaran por escrito la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra, para dar cumplimiento a sus disposiciones reglamentarias y proceder a tramitar esta petición bajo su sistema de casos.

12. Los peticionarios formalizaron la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra en comunicación del 23 de abril de 1997, fecha desde la cual se considera establecida en el expediente tal condición. Las partes pertinentes de esta comunicación fueron remitidas al Estado, solicitándole sus observaciones, mediante nota del 9 de junio de 1997.

13. El 10 de julio de 1997, el Gobierno presentó un breve escrito con información adicional que fue transmitida a los peticionarios para que presentaran sus observaciones, mediante nota del 14 de julio de 1997.

14. El 28 de julio de 1997, los peticionarios presentaron a la Comisión documentación complementando su escrito del 23 de abril de 1997. La documentación fue transmitida al Gobierno de Guatemala el 14 de agosto de 1997 para recabar sus observaciones.

15. De acuerdo con lo solicitado por los peticionarios, la Comisión celebró otra audiencia sobre la admisibilidad del presente caso el 10 de octubre de 1997, en su sede,

en el curso del 97º período de sesiones. Luego de las averiguaciones instruidas por la Comisión, el Estado indicó que seguía dispuesto a considerar la opción de una solución amistosa. Los peticionarios indicaron su convicción de que esta opción había sido extensamente explorada pero no había arrojado resultados positivos.

16. El 6 de marzo de 1998, la Comisión aprobó el Informe 28/98, declarando admisible el presente caso. Ese Informe fue remitido a ambas partes en sendas notas del 2 de abril de 1998.[1]

17. Citando las deliberaciones en curso en relación con la reforma de los artículos pertinentes del Código Civil, el 5 de mayo de 1998, el Estado solicitó una prórroga del plazo para presentar la información pertinente al Informe 28/98. La Comisión concedió la prórroga hasta el 22 de junio de 1998 e informó a los peticionarios de este extremo.

18. El Estado presentó un breve escrito de fecha 23 de junio de 1998, en el que indicaba que seguía dispuesto a iniciar negociaciones para una solución amistosa y solicitaba que, si esto fuera aceptado por los peticionarios, la Comisión suspendiera el trámite de la materia. Este escrito fue remitido a los peticionarios, solicitando sus observaciones, mediante nota del 16 de julio de 1998.

19. Los peticionarios presentaron un resumen de sus argumentos en relación con los méritos de las denuncias planteadas mediante una nota del 10 de agosto de 1998. Las partes pertinentes de la misma fueron remitidas al Estado el 27 de agosto de 1998.para que presentara sus observaciones.

III. Posición de las Partes

Posición de los Peticionarios

20. Desde que se inició este asunto, los peticionarios han sostenido que los artículos del Código Civil de Guatemala impugnados establecen distinciones entre el hombre y la mujer que son discriminatorias y, por tanto, violan las normas de la Convención Americana. De acuerdo con su designación de María Eugenia Morales de Sierra

1 El informe 28/98 se publicó en el Informe Anual de la CIDH de 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev., 13 de abril de 1998, pág. 148.

como víctima en el caso, los peticionarios sostienen que esos artículos la colocan en situación de subordinación jurídica de su marido y no le permiten ejercer control sobre aspectos importantes de su vida. Indican que las citadas disposiciones discriminan contra la víctima de manera inmediata, directa y continuada, en violación de los derechos establecidos en los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana. De acuerdo con los argumentos presentados después de la aprobación del Informe 28/98 por la Comisión, admitiendo el caso, alegan, además, que esta discriminación transgrede la vida privada y familiar de la víctima, en contravención del artículo 11(2) de la Convención.

21. Los peticionarios sostienen que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil crean distinciones entre las mujeres casadas, las mujeres solteras y los hombres casados, de lo que resulta que María Eugenia Morales no puede ejercer los derechos que se confieren a esos otros grupos. Citando la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, incluida la de la Corte Interamericana, afirman que, si bien una diferencia de trato no necesariamente implica una discriminación, toda distinción de ese tipo debe estar objetivamente justificada en la consecución de fines legítimos y que los medios empleados deben ser proporcionales a esos fines. Las distinciones en cuestión en este caso –sostienen– son ilegítimas e injustificadas.

22. Los peticionarios alegan que, como mujer casada que vive en Guatemala, madre, profesional y propietaria de bienes adquiridos conjuntamente con su marido durante el matrimonio, la Sra. Morales de Sierra está sometida a los efectos inmediatos de este régimen legal en virtud de su sexo y su estado civil, y por el mero hecho de que las disposiciones impugnadas están vigentes. En virtud del artículo 109, la representación conyugal corresponde al marido que, en virtud del artículo 131, administra el patrimonio conyugal. Los artículos 115 y 133 disponen las excepciones respectivas a estas normas generales sólo cuando el marido se encuentra esencialmente ausente. En virtud del artículo 255, el marido representa y administra los bienes de los menores y los discapacitados. En contraste con ello, la esposa puede ser excusada del ejercicio de la tutela en virtud de su sexo y de lo dispuesto en el artículo 317. Esos artículos impiden que la Sra. Morales de Sierra represente legalmente sus propios intereses y los de su familia, y exigen que dependa de su marido para ello.

23. Además, su derecho a trabajar está condicionado a lo que los peticionarios caracterizan como una división legislativa anacrónica de los deberes dentro del ma-

trimonio, por cuanto el artículo 110 dispone que el cuidado del hogar y de los niños corresponde a la esposa y madre, y los artículos 113 y 114 disponen que la esposa puede desempeñar actividades fuera del hogar sólo en la medida en que las mismas no perjudiquen sus funciones en él. Aunque el esposo de la víctima nunca se opuso a que ésta ejerciera su profesión, por ley, puede hacerlo en cualquier momento y, en el caso de una disputa, la decisión corresponde a un juez. Los peticionarios hacen referencia a una afirmación de *obiter dictum* de la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-14 para sostener que una norma que priva de un derecho a un grupo dentro de una población, por ejemplo, sobre la base de factores tales como la raza o el sexo, automáticamente perjudica a todos los miembros del grupo afectado.

24. Los peticionarios impugnan la conclusión de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala de que las disposiciones impugnadas están justificadas como forma de protección de la mujer y como medio de establecer certeza jurídica en la asignación de derechos y responsabilidades dentro del matrimonio. Afirman que los medios empleados son desproporcionados y que la discriminación resultante en el tratamiento no es razonable. Sostienen que estas disposiciones son contrarias al principio de igualdad entre los cónyuges y anulan la capacidad jurídica de la mujer casada dentro del orden jurídico interno, con lo que se controvierte la protección consagrada en los artículos 17 y 24 de la Convención Americana, así como las obligaciones dispuestas en los artículos 1(1) y 2. Además, argumentan que la manera en que las disposiciones impiden que la víctima ejerza sus derechos, al limitar, por ejemplo, su derecho al trabajo o a disponer de sus bienes, constituye una injerencia injustificada en su vida privada, en contravención del artículo 11(2).

25. Por último, los peticionarios señalan que las disposiciones impugnadas contravienen los artículos 15 y 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, disposiciones a las que la Comisión podría referirse al formular su decisión. Agregan que la relación reconocida entre la desigualdad en las relaciones de género y la prevalencia de la violencia contra la mujer también podría servir de pauta en el análisis de la Comisión.

Posición del Estado

26. El Estado no controvierte la sustancia de las reclamaciones planteadas por los peticionarios. Por el contrario, sostiene que sigue adoptando medidas para modifi-

car los artículos impugnados del Código Civil y hacerlos congruentes con las normas de la Convención Americana y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En las actuaciones ante la Comisión previas a la aprobación del Informe 28/98, el Estado reconoció que las disposiciones citadas son "desactualizadas" y crean preocupación respecto de la obligación de no discriminación. Señala, además, que los empeños en favor de la reforma de estos artículos se han basado en el hecho de que contravienen el artículo 46 de la Constitución, así como las disposiciones de la Convención Americana y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Gobierno subrayó que ha demostrado su interés en derogar o reformar ciertos artículos del Código Civil, tanto a través del apoyo a iniciativas en favor de enmiendas legislativas como mediante la impugnación de la constitucionalidad de los artículos 113 y 114 presentada por el Procurador General en 1996.

27. Fue principalmente sobre la base de las iniciativas pendientes en favor de una reforma que el Estado ha impugnado la admisibilidad del caso, sosteniendo que los mecanismos internos seguían ofreciendo una reparación accesible y efectiva de la situación denunciada y que los peticionarios, por tanto, no habían satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos internos.[2] Luego de la aprobación por la Comisión del informe sobre admisibilidad, el Estado indicó que el Congreso seguía empeñado en la modificación de ciertos artículos del Código Civil a fin de hacerlo congruente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En cuanto al escrito presentado por el Estado el 22 de junio de 1998, esas reformas seguían siendo debatidas en el Congreso. El Estado sostiene que las medidas emprendidas en favor de una reforma de los artículos impugnados demuestran su compromiso de defender las garantías establecidas en la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales aplicables.

IV. Consideraciones sobre el Fondo

Consideraciones Iniciales

28. Desde el comienzo, conviene señalar que, pese a la presentación de varios proyectos de reforma ante las comisiones del Congreso de Guatemala encargadas de

2 Véase, en general, Informe 28/98, *supra*, párrs. 23, 27 y 20.

pronunciarse sobre tales iniciativas, a la fecha del presente Informe, los artículos pertinentes del Código Civil siguen vigentes en la República de Guatemala. En pocas palabras, el artículo 109 dispone que la representación conyugal corresponda al marido, aunque ambos cónyuges tienen igual autoridad dentro del hogar.[3] El artículo 110 estipula que el marido tiene ciertas obligaciones de proteger y asistir a la esposa, en tanto ésta tiene el derecho y la obligación especiales de cuidar de los hijos menores y del hogar.[4] El artículo 113 establece que la esposa puede ejercer una profesión o tener otras responsabilidades fuera del hogar sólo en la medida en que ello no perjudique sus responsabilidades en el hogar.[5] El artículo 114 establece que el marido puede oponerse a que la esposa desempeñe actividades fuera del hogar cuando brinde un sustento adecuado del hogar y tenga "motivos suficientemente justificados". De ser necesario, un juez resolverá las disputas que puedan plantearse en este aspecto.[6] El artículo 115 afirma que la representación conyugal puede ser ejercida por la esposa cuando el marido no lo hace, particularmente cuando abandone el hogar, se encuentre detenido o ausente por otras razones.[7] El artículo 131 establece que el marido administrará el patrimonio conyugal.[8] El artículo 133 establece excepciones a esta norma sobre la misma base establecida en el artículo

3 El artículo 109 del Código Civil establece: "(Representación conyugal).-La representación conyugal corresponde al marido, pero ambos cónyuges tendrán en el hogar autoridad y consideraciones iguales; fijarán de común acuerdo el lugar de su residencia y arreglarán todo lo relativo a la educación y establecimiento de los hijos y a la economía familiar".

4 El artículo 110 del Código Civil establece: "(Protección a la mujer).-El marido debe protección y asistencia a su mujer y está obligado a suministrarle todo lo necesario para el sostenimiento del hogar de acuerdo con sus posibilidades económicas.

La mujer tiene especialmente el derecho y la obligación de atender y cuidar a sus hijos durante la menor edad y dirigir los quehaceres domésticos".

5 El artículo 113 del Código Civil establece" "(Mujer empleada fuera del hogar).-La mujer podrá desempeñar un empleo, (38) ejercer una profesión, industria, oficio o comercio, (39) cuando ello no perjudique el interés y cuidado de los hijos ni las demás atenciones del hogar". [Las notas 38 y 39 hacen referencia a artículos de la Constitución y Código de Comercio.]

6 El artículo 114 del Código Civil establece: "-El marido puede oponerse a que la mujer se dedique a actividades fuera del hogar, siempre que suministre lo necesario para el sostenimiento del mismo y su oposición tenga motivos suficientemente justificados. El juez resolverá de plano lo que sea procedente".

7 El artículo 115 del Código Civil establece: "(Representación de la mujer).-La representación conyugal será asumida por la mujer cuando por cualquier motivo deje de ejercerla el marido y especialmente en los casos siguientes: 1o.-Si se declara la interdicción del marido; 2o.-Si el marido abandona voluntariamente el hogar, o se declara su ausencia; y 3o.-Si el marido fuere condenado a prisión, y por todo el tiempo que ésta dure".

8 El artículo 131 del Código Civil establece: "-En el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de gananciales, el marido es el administrador del patrimonio conyugal, sin que sus facultades puedan exceder los límites de una administración regular.

Cada cónyuge o conviviente tiene la libre disposición de los bienes que se encuentran inscritos a su nombre en los registros públicos, sin perjuicio de responder ante el otro por la disposición que hiciere de bienes comunes".

115.[9] El artículo 255 dispone que, en los casos en que el marido y la esposa ejerzan la patria potestad, el marido representará a los menores y administrará sus bienes.[10] El artículo 317 establece que ciertas clases específicas de personas pueden ser exceptuadas de ejercer algunas formas de tutela, incluidas, entre otras, las mujeres.[11]

29. La Comisión recibió información sobre dos iniciativas en favor de la reforma de esos artículos durante su visita in loco realizada en Guatemala del 6 al 11 de agosto de 1998, pero hasta ahora no ha recibido información alguna sobre las medidas correspondientes del plenario del Congreso. Tampoco ha recibido información sobre los resultados, si los hubo, de la impugnación constitucional contra los artículos 113 y 114, presentada por el Procurador General ante la Corte de Constitucionalidad en 1996. Si bien el Estado parecería vincular los constantes empeños en favor de la reforma a su voluntad de explorar la opción de una solución amistosa, los peticionarios han indicado que consideran que la posibilidad de una solución amistosa ha sido explorada y agotada.

30. Los párrafos 28 y 29 hacen referencia a una situación general que la Comisión estudio en su reciente visita *in loco*, y además a la que hizo referencia en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas (véase las referencias, *infra*). En el caso concreto de María Eugenia Morales de Sierra, la Comisión explícitamente se planteó el tema de su competencia *ratione personae* en su Informe 28/98 sobre admisibilidad:

> Con respecto a la cuestión de la jurisdicción *ratione personae*, la Comisión ha explicado previamente que, en general, su competencia en el trámite de casos individuales se refiere a hechos que entrañan los derechos de una persona o personas específicas. Véase, en general, CIDH, Caso de Emérita Montoya González, Informe 48/96, Caso 11.553 (Costa Rica), en el INFORME ANUAL DE LA CIDH 1996, OEA/Ser. L/V/II.95, Doc. 7 rev.,

9 El artículo 133 del Código Civil establece: "(Administración de la mujer).-La administración del patrimonio conyugal se transfiere a la mujer en los casos del artículo 115, con las mismas facultades, limitaciones y responsabilidades que establecen los artículos anteriores".

10 El artículo 255 del Código Civil establece: "-Cuando la patria potestad la ejerzan conjuntamente el padre y la madre durante el matrimonio o la unión de hecho, la representación del menor o incapacitado y la administración de los bienes la tendrá el padre".

11 El artículo 317 del Código Civil establece" "(Excusa).-Pueden excusarse de la tutela y protutela: 1o.-Los que tengan a su cargo otra tutela o protutela; 2o.-Los mayores de sesenta años; 3o.-Los que tengan bajo su patria potestad tres o más hijos; 4o.-Las mujeres; 5o.-Los que por sus limitados recursos no puedan atender el cargo sin menoscabo de su subsistencia; 6o.-Los que padezcan enfermedad habitual que les impida cumplir los deberes de su cargo; y 7o.-Los que tengan que ausentarse de la República por más de un año".

14 de marzo de 1997, párrafos 28, 31. La Comisión tiene una competencia más amplia en virtud del artículo 41.b de la Convención para dirigir recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas progresivas en favor de la protección de los derechos humanos.

Con posterioridad a la petición original de una decisión in abstracto, que parecería fundarse en la competencia que confiere a la Comisión el Artículo 41.f, los peticionarios modificaron su petición y designaron a María Eugenia Morales de Sierra como una víctima concreta, como se planteó anteriormente, en comunicación de 23 de abril de 1997. Con la identificación de una víctima concreta, la Comisión puede proceder a su decisión sobre la admisibilidad del presente caso. Como ha explicado la Honorable Corte, para iniciar los procedimientos establecidos en los artículos 48 y 50 de la Convención Americana la Comisión requiere una petición que contenga una denuncia de una violación concreta respecto de una persona determinada. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-14/94, "Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Art. 1 y 2 de la Convención Americana)", del 9 de diciembre de 1994, párr. 45, véase también, Párr. 46-47. Con referencia a los otros mecanismos contenciosos del sistema, el artículo 61.2 de la Convención establece, además, que "[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados" los procedimientos establecidos en dichos artículos. "La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos". Íd. Párr. 49.[12]

Derecho de María Eugenia Morales de Sierra a igual protección y a Igualdad ante la Ley

31. El derecho a igual protección de la ley establecido en el artículo 24 de la Convención Americana exige que la legislación nacional acuerde las protecciones sin discriminación. Las diferencias de tratamiento en circunstancias por lo demás similares, no necesariamente son discriminatorias.[13] Una distinción que se basa en "criterios razonables y objetivos" podría servir un interés legítimo del Estado en conformidad con las disposiciones del artículo 24.[14] En realidad, podría ser necesaria para hacer justicia o proteger a personas que requieren la aplicación de medidas

12 Informe, *supra*, párrafos 30, 31.

13 Véase, por ejemplo, Corte Eur. de D.H., Caso de la lingüística belga, Ser. A No. 6, pág. 34, párr. 10.

14 Véase, en general, ibid., Comité de D.H., Broeks v. Países Bajos, Comm. No. 172/1998, párr. 13, Zwaan de Vries v. Países Bajos, Comm. No. 182/1998, párr. 13.

especiales.[15] Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) persigue un propósito legítimo y (2) emplea medios proporcionales al fin que se busca.[16]

32. De acuerdo con el estatus de Guatemala como Estado parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[17] y conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención Americana,[18] es preciso señalar que el artículo 15(1) de aquélla exige que los Estados partes garanticen la igualdad del hombre y la mujer ante la ley. El artículo 15(2) especifica que la mujer debe merecer la misma capacidad jurídica que los hombres en los asuntos civiles, en particular respecto de la concertación de contratos y la administración de bienes, y las mismas oportunidades para ejercer esa condición. La discriminación contra la mujer, de acuerdo con la definición de esta Convención, es:

> toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Esta definición, respondiendo, como lo hace, a causas y consecuencias específicas de discriminación por género, abarca formas de desventaja sistemática que afectan a la mujer que podrían no haber estado contempladas en normas anteriores.

33. En las actuaciones ante la Comisión, el Estado no ha controvertido el hecho de que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil crean, entre la mujer casada y el hombre casado, distinciones que se basan en el sexo; en realidad, ha reconocido que algunos aspectos de las disposiciones impugnadas son incongruentes con las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Constitución, la Convención Americana y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

---

15 Véase, por ejemplo, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, "Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización", 19 de enero de 1984, párr. 56

16 Véase, por ejemplo, el Caso de la lingüística belga, *supra*.

17 Guatemala ratificó la Convención el 12 de agosto de 1982.

18 Véase, Corte IDH, "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A. No. 1, párrafos 41, 43.

34. Pese a este reconocimiento, sin embargo, la decisión adoptada el 24 de junio de 1993 por la Corte de Constitucionalidad sobre la validez de los artículos citados sigue siendo la aplicación e interpretación autorizada de la ley nacional. Esta decisión se basa en el hecho de que la Constitución establece que el hombre y la mujer tienen derecho a igualdad de oportunidades y responsabilidades, cualquiera sea su estado civil, así como a la igualdad de derechos dentro del matrimonio. Señala que ciertos tratados de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, forman parte del derecho interno. En su análisis del artículo 109, la Corte indica que la atribución jurídica de la representación conyugal al marido se justifica en razón de la "certeza y la seguridad jurídica". Para la Corte, esto no plantea discriminación contra la esposa, pues está libre de disponer de sus propios bienes, y ambos cónyuges tienen igual autoridad dentro del hogar. La Corte valida el artículo 115 sobre la misma base. Con respecto al artículo 131, que otorga autoridad al marido para administrar el patrimonio conyugal, la Corte recuerda que, según el artículo 109, ambos cónyuges decidirán sobre materias que interesan a la economía familiar, inclusive si serán titulares conjuntos o separados de los bienes. En ausencia de esta decisión, las razones de certeza y seguridad jurídica justifican la aplicación del artículo 131. La Corte concluye que el artículo 133 es válido por las mismas razones.

35. Al analizar el artículo 110, que atribuye la responsabilidad del sustento del hogar al marido y la responsabilidad por el cuidado de los hijos menores y del hogar a la esposa, la Corte subraya el apoyo mutuo que los cónyuges deben brindarse y la necesidad de proteger el hogar y los hijos. La división de funciones no pretende discriminar –concluye la Corte– sino proteger a la esposa en su función de madre, y proteger a los hijos. La mujer no se ve perjudicada; por el contrario, las disposiciones realzan su autoridad. Al analizar los artículos 113 y 114, que permiten que la mujer ejerza tareas fuera del hogar en la medida en que ello no esté en conflicto con sus obligaciones en el hogar, la Corte afirma que esta disposición no contiene prohibición alguna de los derechos de la mujer. Como ningún derecho es absoluto, el artículo incluye limitaciones encaminadas primordialmente a proteger a los hijos de la unión. Congruentemente con los deberes de cada cónyuge, el marido puede oponerse a que la esposa cumpla tareas fuera del hogar sólo si ofrece un sustento adecuado y tiene razones justificadas. La disposición que establece que un juez decidirá en caso de desacuerdo brinda una protección contra posible acción arbitraria pues garantiza que las razones del marido se refieran al papel legalmente definido de la esposa y a la protección de los hijos.

36. La Comisión observa que las garantías de igualdad y no discriminación consagradas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reflejan bases esenciales del propio concepto de derechos humanos. Como lo ha afirmado la Corte Interamericana, estos principios se desprenden "directamente de la unidad de naturaleza del género humano y [son] inseparable[s] de la dignidad esencial de la persona".[19] Las distinciones estatutarias basadas en criterios vinculados a condiciones tales como la raza o el sexo, exigen un escrutinio más intenso. Lo que la Corte y la Comisión Europeas han afirmado también rige para las Américas, es decir, que dado que "el avance de la igualdad de los sexos es hoy un objetivo muy importante", … "tendrían que mediar razones de mucho peso" para justificar una distinción basada únicamente en razones de sexo.[20]

37. Las distinciones de género objeto de estudio han sido defendidas dentro del marco del derecho interno esencialmente sobre la base de la necesidad de la certeza y seguridad jurídicas, de la necesidad de proteger el hogar y a los hijos, respecto de valores guatemaltecos tradicionales, y, en ciertos casos, de la necesidad de proteger a la mujer en su calidad de esposa y madre. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad no intentó probar la validez de estos asertos o sopesar otras posiciones, y la Comisión no está persuadida de que las distinciones citadas sean siquiera congruentes con los objetivos articulados. Por ejemplo, el hecho de que el artículo 109 excluya a la mujer casada del ejercicio de la representación conyugal, excepto en circunstancias extremas, no contribuye a una administración ordenada de la justicia ni favorece su protección, la de su hogar o la de sus hijos. Por el contrario, priva a la mujer casada de la capacidad jurídica necesaria para invocar la protección judicial que una administración ordenada de la justicia y la Convención Americana exigen esté a disposición de toda persona.

38. Al exigir que la mujer casada –en este caso María Eugenia Morales de Sierra– dependa de su marido para representar a la unión, los términos del Código Civil imponen un sistema en el que la capacidad de aproximadamente un mitad de la población de las personas casadas para actuar en una serie de cuestiones esenciales está subordinada a la voluntad de la otra mitad. El efecto global de las disposiciones

19 Opinión Consultiva OC-4 *supra*, párr. 55.

20 Véase, por ejemplo, Corte Eur. De D.H., Karlheinz Schmidt v. Alemania, Ser. A No. 291-B, 18 de julio de 1994, párr. 24, citando Schuler-Zgraggen v. Suiza, Ser. A No. 263, 24 de junio de 1993, párr. 67, Burghartz v Suiza, Ser. A No. 280-B, 22 de febrero de 1994, párr. 27.

impugnadas es denegar a la mujer casada su autonomía legal.[21] El hecho de que el Código Civil prive a María Eugenia Morales de Sierra, como mujer casada, de la capacidad legal a la que otros guatemaltecos tienen derecho, hace vulnerables sus derechos a una violación sin recurso.[22]

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

El Caso de María Eugenia Morales de Sierra y Protección a la Familia: Igualdad de Derechos y la Adecuada Equivalencia de Responsabilidades en el Matrimonio

40. El artículo 17(1) de la Convención Americana establece los derechos vinculados a la vida familiar de acuerdo con la disposición de que, como "elemento natural y fundamental de la sociedad", la familia "debe ser protegida por la sociedad y el Estado". El derecho a contraer matrimonio y fundar una familia está sujeto a ciertas condiciones del derecho nacional, aunque las limitaciones que por esa vía se introducen no deben ser tan restrictivas que "se dificulte la propia esencia del derecho".[23] El artículo 17(4), que deriva del artículo 16(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, especifica que "[l]os Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges" en el matrimonio y en su disolución. A este respecto, el artículo 17(4) es la "aplicación concreta" del principio general de igual protección y no discriminación en el matrimonio, del artículo 24.[24]

---

21 Véase, en general, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 21, "Igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares", ONU Doc. HRI/1/Rev. 1 (1994) párr. 7).

22 Véase, en general, Comité de D.H., Ato del Avellanal v. Perú, Comm. No. 202/1986, párr. 10.2.

23 Corte Eur. de D.H., Rees v. Reino Unido, Ser. A No. 106, 17 de octubre de 1986, párr. 50.

24 Véase OC-4/84, párr. 66.

41. En el caso de Guatemala y de otros Estados partes, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer especifica las medidas que deben adoptarse para garantizar una igualdad sustantiva en la legislación sobre la familia y las relaciones familiares. De acuerdo con el artículo 16 de esa Convención, los Estados partes deben garantizar, entre otras cosas, sobre la base de la "igualdad entre hombres y mujeres", los mismos derechos y deberes con respecto al ejercicio de la custodia y otros tipos de tutela de los hijos; los "mismos derechos personales… a elegir apellido, profesión y ocupación"; y los mismos derechos con respecto a la propiedad, administración y disposición de los bienes.

42. Los peticionarios han indicado que los citados artículos del Código Civil impiden a la esposa y al marido el ejercicio equitativo de sus derechos y el pleno cumplimiento de sus responsabilidades en el matrimonio. María Eugenia Morales de Sierra alega que, aunque su vida familiar se basa en el principio del respeto recíproco, el hecho de que la ley atribuya autoridad exclusiva a su marido en la representación conyugal y de los hijos menores, crea un desequilibrio en el peso de la autoridad ejercida por cada cónyuge dentro del matrimonio, desequilibrio que puede percibirse dentro de la familia, la comunidad y la sociedad. Si bien la víctima, como madre, tiene el derecho y el deber de proteger los mejores intereses de sus hijos menores, la ley le quita la capacidad legal para ello.

43. Como se señaló, los artículos impugnados del Código Civil establecen distintas funciones para cada cónyuge. El marido es responsable del sustento financiero del hogar y la mujer es responsable del cuidado del hogar y de los hijos (artículo 110). La esposa puede trabajar fuera del hogar sólo en la medida en que ello no perjudique sus funciones legalmente definidas en él (artículo 113), en cuyo caso, su marido tiene derecho a oponerse a dichas actividades (artículo 114). El marido representa a la unión conyugal (artículo 109), controla el patrimonio conyugal (artículo 131), representa a los hijos menores y administra sus bienes (artículo 255). La Corte de Constitucionalidad caracterizó la reglamentación del matrimonio por el Estado como fuente de certeza y seguridad jurídica para cada cónyuge y defendió la distinción de funciones sobre la base de que las normas establecen preferencias que no son discriminatorias, sino protectoras.

44. La Comisión halla que, lejos de asegurar la "igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades" dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges. Si bien el

artículo 110 sugiere una división de tareas entre las responsabilidades financieras del marido y las responsabilidades domésticas de la esposa, corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 111, la esposa con una fuente separada de ingreso tiene que contribuir al mantenimiento del hogar o sustentarlo en su totalidad, si su marido no puede hacerlo. El hecho de que la ley otorgue una serie de capacidades legales exclusivamente al marido establece una situación de dependencia de jure para la esposa y crea un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio. Además, las disposiciones del Código Civil aplican conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia. Los artículos en cuestión crean desequilibrios en la vida familiar, inhiben el rol del hombre respecto del hogar y los hijos y, en tal sentido, privan a éstos de una atención plena y equitativa de ambos padres. "Una familia estable es aquella que se basa en los principios de equidad, justicia y realización individual de cada uno de sus integrantes".[25]

45. En el caso de la Sra. Morales de Sierra, la Comisión concluye que los artículos impugnados obstaculizan el deber del Estado de proteger a la familia al imponer un régimen que impide que la víctima ejerza sus derechos y cumpla sus responsabilidades dentro del matrimonio en pie de igualdad con su esposo. El Estado no ha adoptado las medidas para garantizar la igualdad de derechos y equilibrar las responsabilidades dentro del matrimonio. En consecuencia, en este caso, el régimen conyugal vigente es incompatible con las disposiciones del artículo 17(4) de la Convención Americana, leído con referencia a los requisitos del artículo 16(1) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Protección de la Honra y de la Dignidad y el Caso Actual

46. El artículo 11(1) de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. De acuerdo con el artículo 11(2), "nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación". El artículo 11(3) dispone que este derecho deba ser protegido por la ley. Las disposiciones del artículo 11 abarcan una serie de

25 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general Nº 21, *supra*, párr. 24.

factores que hacen a la dignidad del individuo, incluyendo, por ejemplo, la capacidad para desarrollar la propia personalidad y aspiraciones, determinar su propia identidad y definir sus propias relaciones personales.[26]

47. Un objetivo principal del artículo 11 es proteger a las personas de la acción arbitraria de las autoridades del Estado que infrinja su esfera privada.[27] Claro que, cuando es necesario que el Estado regule materias de esta esfera para proteger los derechos de terceros, no sólo ello se justifica, sino que es necesario. La garantía contra la arbitrariedad tiene el propósito de asegurar que toda reglamentación (u otra medida) de este tipo sea congruente con las normas y objetivos de la Convención, y sea razonable en las circunstancias imperantes.[28]

48. Los peticionarios sostienen que los citados artículos del Código Civil, particularmente por cuanto restringen la capacidad de María Eugenia Morales de Sierra para ejercer su profesión y disponer de sus bienes, constituyen una injerencia arbitraria en su derecho al respeto de su vida privada. A lo largo de las actuaciones, la víctima ha indicado que las disposiciones citadas le impiden ejercer la autoridad sobre aspectos básicos de su vida cotidiana en relación con su matrimonio, el hogar, sus hijos y sus bienes. Si bien ella y su marido organizan el hogar sobre la base del respeto mutuo, su condición en la familia, en la comunidad y en la sociedad está limitada por la atribución de autoridad a su marido para representar la unión conyugal y a sus hijos menores. Aunque el patrimonio conyugal ha sido obtenido a través del sacrificio mutuo, la ley le impide administrarlo. Además, si bien su esposo nunca se opuso a que ejerciera su profesión, la ley lo autoriza a hacerlo en cualquier momento. Señala que aunque existen cada vez mayores oportunidades para que la mujer se incorpore plenamente al proceso de la vida nacional y del desarrollo, las mujeres casadas, como ella, se ven constantemente obstaculizadas por el hecho de que la ley no les reconoce una condición jurídica equivalente a la que tienen otros ciudadanos.

49. Las disposiciones en cuestión han sido defendidas dentro del marco del derecho interno sobre la base de que sirven para proteger a la familia, en particular a los

---

26 Véase, *inter alia*, Corte Europea de Derechos Humanos, Gaskin v. Reino Unido, Ser. A No. 169 (en relación con el interés del peticionario de acceder a los registros vinculados a su infancia y adolescencia); Niemetz v. Alemania, Ser. A No. 251-B, párr. 29 (donde se señala que el respeto a la vida privada incluye el derecho "a establecer y desarrollar relaciones" tanto personales como profesionales).

27 Véase, en general, Corte Eur. de DH., Kroon v. Países Bajos, Ser. A No. 297-B, párr. 31 (1994).

28 Véase Comité de DH, Toonan v. Australia, Comm. No. 488/1992, párr. 8.3, citando, Comentario general 16[32] sobre el artículo 17 (de ICCPR), Doc. CCPR/C/21/Rev. 1 (19 de mayo de 1989).

hijos. Sin embargo, no se ha demostrado vínculo alguno entre el condicionamiento del derecho de la mujer casada a trabajar a la aprobación del esposo, o la subordinación del control por la esposa del patrimonio conyugal al del marido, y la protección efectiva de la familia o los hijos. Al imponer éstas y otras formas de subordinación del rol de la esposa, el Estado priva a la mujer casada de su autonomía para elegir y adoptar opciones en su desarrollo y sustento personal. Esta legislación, más específicamente por la manera en que hace depender el derecho de la mujer a trabajar del consentimiento de su esposo, niega a la mujer el derecho equitativo a buscar empleo y beneficiarse de la mayor autodeterminación que ello comporta.

50. Se oponga o no el esposo de la víctima –en este caso María Eugenia de Sierra– a que ésta ejerza su profesión,[29] ello no resulta decisivo a este respecto. El análisis apunta al hecho de que la legislación infringe la esfera personal de la víctima de una manera que no se puede justificar. El solo hecho de que el esposo de María Eugenia Morales de Sierra se pueda oponer a que ella trabaje, mientras que ella no tiene derecho a oponerse a eso, implica una discriminación. Esta discriminación tiene consecuencias desde el punto de vista de su presencia en la sociedad guatemalteca, y refuerza hábitos culturales respecto a los cuales la Comisión ha comentado en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas.[30] Como mujer casada, la ley no le acuerda los mismos derechos o el mismo reconocimiento que a otros ciudadanos y no puede ejercer las mismas libertades que éstos en la realización de sus aspiraciones. Esta situación tiene un efecto pernicioso en la opinión pública de Guatemala, y en la posición y la condición de María Eugenia Morales de Sierra dentro de su familia, la comunidad y la sociedad.

Obligación del Estado de Respetar y Garantizar los Derechos de María Eugenia Morales de Sierra Sin Discriminación, y de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

51. Como queda demostrado en el análisis que antecede, el Estado de Guatemala no ha cumplido las obligaciones que le impone el artículo 1(1) de la Convención Americana de "respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de… sexo…". "Todo menoscabo a los derechos

29 En este caso, como se señala arriba, el esposo de la víctima no se ha opuesto el ejercicio de su profesión.
30 Publicado en el Informe de la CIDH 1997, OEA/Ser.L/V/II.98 doc. 7 rev., 13 de abril de 1998.

humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención".[31] El artículo 1 impone obligaciones negativas y positivas al Estado en la consecución del objetivo de garantizar los derechos en forma práctica y efectiva.

52. Los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 tienen un efecto continuo y directo en la víctima en este caso, al contravenir su derecho a igual protección y a estar libre de toda discriminación, al no brindar protección para garantizar que sus derechos y responsabilidades en el matrimonio sean iguales y equilibrados con los de su esposo, y al no defender su derecho al respeto de su dignidad y su vida privada. Una persona que goza de igual protección y reconocimiento ante la ley está facultada para actuar a fin de asegurar otros derechos ante actos públicos o privados. A la inversa, la discriminación de género dificulta o anula la capacidad de la mujer para ejercer libre y plenamente sus derechos y da lugar a una serie de consecuencias.[32] El sistema interamericano ha reconocido, por ejemplo, que la violencia por razones de género es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres".[33] "Las actitudes tradicionales conforme a las cuales la mujer es considerada subordinada del hombre o conforme a las que se considera que tiene funciones estereotipadas perpetúan prácticas difundidas que conllevan violencia o coerción, como la violencia y el abuso familiares…[34] A su vez, la subordinación económica de jure o de facto, "obliga a la mujer a soportar relaciones de violencia".[35]

53. Reconociendo que la defensa y la protección de los derechos humanos descansan necesariamente y ante todo en el sistema interno, el artículo 2 de la Convención dispone que los Estados partes adoptarán la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivo todo derecho o libertad aún no garantizado en el derecho y la práctica internas. En el caso actual, el Estado no ha adoptado las medidas legisla-

31 Caso Velásquez Rodríguez, párr. 164; Caso Godínez Cruz, párr. 173.
32 Véase, en general, Informe sobre la Condición de la Mujer, *supra*, pág. 1023, 1050-52.
33 Véase la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) preámbulo, artículo 7(e) [ratificada por Guatemala el 4 de abril de 1995].
34 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 19, "Violencia contra la Mujer", ONU doc. HR\GEB\1\Rev. 1, párr. 11 (1994); véase, en general, Convención de Belém do Pará, art. 6(b).
35 Recomendación general No. 19, *supra*, párr. 23.

tivas necesarias para modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317, que discriminan contra la víctima y contra las demás mujeres casadas, en violación de los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana.[36] Cuando se impugnó la constitucionalidad de los artículos cuestionados, el Estado, actuando a través de su Corte de Constitucionalidad, no respondió en conformidad con las normas de la Convención Americana. Aunque las autoridades nacionales e internacionales pertinentes han identificado estos artículos y señalado su incompatibilidad con las obligaciones que el derecho nacional e internacional impone al Estado, las disposiciones siguen vigentes.[37]

54. La obligación de respetar y garantizar los derechos de la Convención exige la adopción de todos los medios necesarios para garantizar el goce de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra en forma efectiva. El incumplimiento por el Estado de las obligaciones establecidas en los artículos 1 y 2 de la Convención genera una responsabilidad hacia la víctima, de acuerdo con los principios de la responsabilidad internacional, por todos los actos, públicos y privados, cometidos en virtud de la discriminación efectuada hacia su persona en violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana y en otros tratados aplicables. De acuerdo con los mismos principios, el Estado de Guatemala tiene la obligación de reparar las consecuencias de las violaciones establecidas, inclusive a través de las medidas para restituir los derechos de María Eugenia Morales de Sierra en la plena medida posible, y para proporcionarle una indemnización justa por los daños causados. Las medidas de reparación tienen el propósito de brindar a la víctima una compensación efectiva, con el objetivo esencial de efectuar un pleno resarcimiento por los daños sufridos.[38]

V. Actuaciones posteriores al Informe Nº 86/98

55. De conformidad con los términos del artículo 50 de la Convención, la Comisión aprobó el Informe Nº 86/98 el 1º de octubre de 1998. Dicho Informe expuso el análisis de la Comisión (véase las secciones I – V, *supra*) y su conclusión de que el Es-

36 Véase, Informe Nº 43/96, Caso 11.430, Mexico, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, párrafo 102.
37 Véase Informe 28/98, *supra*, párr. 6, 7 23 (donde se registra la posición del propio Estado en el sentido de que los artículos en cuestión no se conforman con las obligaciones nacionales e internacionales); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 13° período de sesiones, A/49/38, Sessional [consideración del informe sobre Guatemala], párrs. 44, 48, 70-71, 78-79, 81 (donde se expresa la preocupación del Comité respecto de las "disposiciones sumamente discriminatorias" del Código, que restringen o violan derechos fundamentales).
38 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria, sentencia del 17 de agosto de 1990, Ser. C Nº 9, párrafo 27.

tado de Guatemala era responsable de la violación de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra a igual protección, al respeto por su vida familiar y al respeto por su vida privada establecidos en los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, el Estado era responsable del incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 1 de respetar y garantizar esos derechos consagrados en la Convención, así como de la obligación que le impone el artículo 2 de adoptar la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos de la víctima. Además, la Comisión señaló que la conducta bajo estudio también constituye una violación de las obligaciones establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, más específicamente, en los artículos 15 y 16. Como consecuencia, la Comisión recomendó al Estado (1) adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana, y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra; y, (2) reparar e indemnizar adecuadamente a María Eugenia Morales de Sierra por las violaciones aquí establecidas.

56. Con fecha 6 de noviembre de 1998 la Comisión transmitió el Informe al Estado con un plazo de dos meses para dar cumplimiento a estas recomendaciones e informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas con este propósito. Por medio de una nota de la misma fecha, la Comisión informó a los peticionarios de la aprobación de un informe sobre el caso bajo el artículo 50 y su transmisión al Estado. El 24 de noviembre, la Comisión se dirigió al Estado con el fin de transmitir un fe de errata para corregir un error de edición en un párrafo de dicho Informe.

57. Por nota del 7 de diciembre de 1998, el Estado presentó su respuesta al Informe 86/98. En dicha respuesta, el Estado enfatizó su reconocimiento que era necesario abordar ciertas disposiciones del Código Civil que eran desactualizadas y discriminatorias en contra de la mujer casada. Sin embargo, reiteró su posición que dichas normas no la han perjudicado en lo particular, ya que su vida familiar y trayectoria profesional no habían sido obstaculizados. En congruencia con su reconocimiento de la necesidad de modificar las disposiciones como un asunto general, el Estado informó a la Comisión que con fecha 19 de noviembre de 1998 el Organismo Legislativo aprobó el Decreto Número 80-98 que introdujo reformas al Código Civil. El texto adjunto incluyó reformas a los artículos 109, 110, 115, 131 y 255, y derogó

los artículos 114 y 133. Además el Estado informó a la Comisión que las reformas entrarían en vigencia tras su sanción, promulgación y publicación.

58. Con fecha 28 de diciembre de 1998 la Comisión se dirigió al Estado a fin de solicitar el envío de información sobre el tiempo necesario para completar las gestiones requeridas para que entraran en vigencia las reformas. Por nota del 12 de enero de 1999, el Estado informó que el 23 de diciembre de 1998 fue publicado en el Diario de Centro América el texto íntegro del Decreto 80-98. Las reformas entraron en vigencia ocho días después de su publicación. El Estado manifestó que estima haber cumplido plenamente con las recomendaciones emitidas por la Comisión en su Informe 86/98.

59. Tras analizar las reformas señaladas, y tras notar que abordaron siete de las nueve disposiciones impugnadas por los peticionarios, la Comisión se dirigió al Estado el 25 de enero de 1999 con el fin de solicitar información sobre cualquier medida adoptada respecto a los artículos 113 y 317, los cuales no fueron abordados en las reformas en referencia, y para solicitar información adicional sobre el texto del artículo 131 publicado, el cual parecía inconsistente con la exposición de motivos de las reformas.[39] En vista de que el plazo de tres meses establecido en el artículo 51 vencería el 6 de febrero de 1999, la Comisión solicitó contar con la respuesta del Estado dentro del plazo de 7 días, y señaló que sólo podría considerar una solicitud de prórroga si el Estado manifestaba el entendimiento de que ésta interrumpía dicho plazo.

60. Por nota de la misma fecha la Comisión transmitió a los peticionarios una copia del Decreto 80-98 y solicitó el envío de sus observaciones respecto a si las reformas de dicho Decreto satisfacían total o parcialmente las peticiones sometidas. Se solicitó una respuesta dentro del plazo de siete días.

61. El 25 de enero de 1999 los peticionarios presentaron una solicitud a los efectos de que la Comisión convoque una audiencia sobre el caso durante su próximo período de sesiones. La Comisión acusó recibo el día 29 de enero de 1999, y solicitó información sobre el propósito propuesto de tal audiencia.

---

39 Según el artículo 5 del Decreto 80-98, "Se reforma el segundo párrafo del artículo 131, el cual queda así: 'Bajo el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de gananciales, ambos cónyuges administrarán el patrimonio conyugal, ya sea en forma conjunta o separadamente'".

62. El 1º de febrero de 1999 los peticionarios presentaron una comunicación en la cual manifestaron su posición que las reformas no solucionaban integralmente la discriminación denunciada ni reparaban las violaciones sufridas por la víctima.

63. El 4 de febrero de 1999 el Estado presentó información indicando que no se había tomado ninguna medida respecto a los artículos 113 y 317, y reiteró el contenido de las reformas ya informadas respecto al artículo 131.

64. Por medio de nota del 5 de febrero de 1999, el Estado solicitó una prórroga de 60 días para presentar información adicional sobre el caso, con el entendimiento expreso de que se interrumpe el plazo de tres meses dispuesto en el artículo 51 de la Convención. Dicha prórroga fue otorgada, sujeto al entendimiento señalado, por nota del mismo día que señaló que el plazo vencería el 7 de abril de 1999.

65. Por medio de una nota de la misma fecha, la Comisión informó a las partes que había concedido audiencia para tratar asuntos relacionados con el caso para el día 5 de marzo de 1999. El 17 de febrero las partes fueron informadas que la audiencia había sido cambiada para el día jueves 4 de marzo de 1999.

66. En el curso de dicha audiencia, los peticionarios manifestaron que el Estado no había reconocido una violación en el caso particular, no había reparado el daño, y no había abordado los artículos 113 y 317, los cuales configuraban un aspecto importante de su denuncia. También señalaron que el texto del artículo 131 reformado no fue claro. Además señalaron que lo necesario respecto a los artículos 109 y 131 era requerir que la toma de decisiones sobre la representación y propiedad conyugal se tomen en forma conjunta, en lugar de en forma conjunta o separada como disponen las reformas.

67. Por su parte, el Estado presentó su posición respecto a por qué el artículo 317 no requiere modificación. Señaló que la disposición en referencia confiere la facultad a la mujer de excusarse de la tutela y protutela; consecuentemente, no constituye una obligación sino una facultad que se puede invocar y no impone ninguna discriminación. Informó que un proyecto para derogar el artículo 113 había sido elaborado en febrero, pero se requería tiempo adicional para impulsar su aprobación. En relación al artículo 131, el Estado indicó que hubo una equivocación en la transmisión del texto cuando fue publicado, la cual sería corregida. El Estado señalo que quería contar con una prórroga de un año para efectuar las gestiones señaladas, en

el entendimiento que la misma tenía el efecto de suspender el plazo establecido en el artículo 51 de la Convención.

68. El 10 y 11 de marzo de 1999 los peticionarios presentaron información sobre por qué consideraban que no debía otorgarse una extensión adicional. Señalaron que el Estado no había expresado la intención de derogar el artículo 317, o de modificar los artículos 109 o 131 con el fin de prever la decisión conjunta y que no existían garantías de que el artículo 113 fuera a ser realmente derogado.

69. En respuesta, mediante comunicación del 24 de marzo de 1999, el Estado solicitó nuevamente una extensión adicional de un año en el entendido expreso de que, de otorgarse, interrumpiría el plazo de tres meses previsto en el artículo 51 de la Convención Americana. El 31 de marzo de 1999 dicha comunicación fue transmitida a los peticionarios, para su conocimiento. Mientras tanto, el 29 de marzo de 1999 los peticionarios presentaron información adicional sobre estos puntos, en la cual se solicitó que el caso fuera referido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sin demora o que, en caso de concederse una extensión, ésta se limitara al plazo de tres meses.

70. El 7 de abril de 1999 la Comisión concedió la extensión de un año solicitada por el Estado en el entendido de que suspendía el plazo contemplado en el artículo 51 de la Convención y con la condición de que éste debía dar cuenta de avances significativos con relación al pleno cumplimiento de las recomendaciones en el marco de las reuniones a ser convocadas por la Comisión durante sus siguientes dos períodos de sesiones.

71. Por notas del 7 y 8 de abril de 1999, respectivamente, la Comisión citó a las partes a una reunión de trabajo a efectuarse el 7 de mayo de 1999, durante su 103° período de sesiones, con el fin de discutir el estado de las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98 y las medidas de cumplimiento que permanecían pendientes, particularmente aquéllas relativas a los artículos 113, 131 y 317. Mediante nota de fecha 15 de abril de 1999, la Comisión informó a los peticionarios sobre la extensión y las condiciones expresas bajo las cuales había sido concedida.

72. Como parte del seguimiento de la reunión del 7 de mayo de 1999, la Comisión se dirigió al Estado en fecha 23 de agosto de 1999 con el fin de solicitar la presentación de información sobre las medidas adoptadas para dar efectividad a las reco-

mendaciones del Informe 86/98, dentro del plazo de 30 días. El 31 de agosto de 1999 la Comisión citó a las partes a una audiencia a ser celebrada el 5 de octubre de 1999, durante su 104° período de sesiones.

73. El 2 de septiembre de 1999, el Estado informó a la Comisión que había dado cumplimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98 a través de la adopción del Decreto 29/99 mediante el cual se reformó el artículo 131 y se derogó el 113. El Estado anexó copia del decreto e informó que había entrado en vigencia a partir de la fecha de la comunicación. Esta información fue transmitida a los peticionarios el 13 de septiembre de 1999, con un plazo de 21 días para presentar observaciones.

74. En el curso de la audiencia celebrada el 5 de octubre de 1999, los peticionarios presentaron una comunicación por medio de la cual solicitaron que en vista de que el Estado decretó la reforma del artículo 131 y derogó el artículo 113, la Comisión dicte un informe final en el caso que detalle el cumplimiento parcial del Estado. Los peticionarios felicitaron al Estado por haber reformado la mayor parte de las disposiciones discriminatorias impugnadas en el caso, y reconocieron en especial que el Estado haya derogado los artículos 113 y 114, y reformado el artículo 110, para reconocer que la responsabilidad del cuidado de los hijos y del hogar le corresponde en igual parte a ambos esposos. Solicitaron que el informe final haga mención expresa que el Estado no ha derogado el artículo 317. Además, pidieron que refleje que la reforma de los artículos 109, 115, 131 y 255 no ha garantizado la participación eficaz de María Eugenia Morales de Sierra en la toma de decisiones, pues estas reformas permiten que tanto el hombre como la mujer puedan ejercer la autoridad en cuestión en forma autónoma. Sostuvieron que sólo se puede lograr esta participación eficaz a través del requerimiento de que estas decisiones se tomen en forma conjunta.

75. El Estado, por su parte, reiteró la importancia que da al hecho de haber efectuado las reformas en cuestión. También reiteró su posición de que el artículo 317 no impone una forma de discriminación, sino más bien, otorga un privilegio, una consideración especial que se puede invocar. El Estado señaló que presentaría la exposición de motivos del artículo, así como las opiniones del Procurador General de la Nación y de la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso sobre la cuestión para ampliar y respaldar su posición. La comunicación del peticionario fue trasladada formalmente al Estado el día 13 de octubre de 1999, con la solicitud de que se presente cualquier información adicional en el caso dentro del plazo de 30 días.

76. El 17 de diciembre de 1999, el Estado sometió una respuesta en la cual indicó su posición que las reformas aprobadas habían cumplido con lo requerido, y reiteró su argumento respecto al artículo 317. La Comisión dio traslado de dicha información a los peticionarios el 21 de diciembre de 1999, con una solicitud de observaciones dentro del plazo de 30 días.

77. Habiéndose llevado a cabo los procedimientos expuestos, y habiéndose reformado varios artículos por los Decretos 80-98 y 27-99, la Comisión desea referirse brevemente a la situación de la legislación objeto del presente caso. Los artículos 113, 114 y 133 han sido derogados. El artículo 109 ha sido modificado para establecer que la representación conyugal corresponde de manera igual a ambos esposos, quienes tendrán igual autoridad en el hogar y decidirán sobre asuntos de familia y hogar de común acuerdo. En caso de divergencia, el juez de familia decidirá cuál es la decisión que prevalece.[40] El artículo 110 mantiene su título original, "protección a la mujer," y el primer párrafo, que estipula que el marido debe protección y asistencia a su mujer.[41] Esta disposición ha sido modificada en su segundo párrafo para reflejar que ambos cónyuges tienen el deber de cuidar a los hijos menores.[42] El artículo 115 ha sido modificado para establecer que en caso de desacuerdo entre los cónyuges sobre el ejercicio de la representación conyugal, el juez de familia, considerando la conducta de cada uno, decidirá a cuál de los cónyuges confiere la representación.[43] El artículo 131 ha sido modificado para establecer que ambos cónyuges pueden administrar el patrimonio conyugal, ya sea en forma

---

40 De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 80-98, "Se reforma el artículo 109, el cual queda así:
Artículo 109. Representación conyugal. La representación conyugal corresponde en igual forma a ambos cónyuges, quienes tendrán autoridad y consideraciones iguales en el hogar; de común acuerdo fijarán el lugar de su residencia y arreglarán todo lo relativo a la educación y establecimiento de los hijos y a la economía familiar. En caso de divergencia entre los cónyuges, el juez de familia decidirá a quien le corresponde".

41 La parte no modificada establece: "Art. 110. (Protección a la mujer).-El marido debe protección y asistencia a su mujer y está obligado a suministrarle todo lo necesario para el sostenimiento del hogar de acuerdo con sus posibilidades económicas".

42 De conformidad con el artículo 2 del Decreto 80-98, se reforma el segundo párrafo del artículo 110, el cual queda así: "Ambos cónyuges tienen la obligación de atender y de cuidar a sus hijos, durante la minoría de edad de estos últimos."

43 De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 80-98: Artículo 115. En caso de divergencia entre los cónyuges en cuanto al ejercicio de la representación conyugal, el Juez de Familia, considerando la conducta de cada uno de los integrantes de la pareja, tanto afuera como dentro del hogar, designarán a cuál de los cónyuges confiere la representación, indicando el tiempo por el que se le confiere y las condiciones que debe cumplir el otro cónyuge para recuperar la posibilidad de ejercer nuevamente la misma. En todo caso, la administración se ejercerá individualmente, sin necesidad de declaratoria judicial para tal efecto, en los siguientes casos:
1. Si se declarara la interdicción judicial de uno de los cónyuges,
2. En caso de abandono voluntario del hogar o por declaratoria de ausencia; y
3. Por condena de prisión, por todo el tiempo que dure la misma."

conjunta o separada.[44] El artículo 255 ha sido modificado para establecer que ambos cónyuges ejercerán conjuntamente la patria potestad y la representación del menor, y la administración de sus bienes.[45] El artículo 317, que permite que cierta clase de personas pueden ser excusadas de la tutela o protutela, queda en su forma original.[46]

78. La Comisión reconoce plenamente y valora las reformas efectuadas por el Estado de Guatemala en respuesta a las recomendaciones expuestas en el Informe 86/98. Según ha sido reconocido por las partes, éstas constituyen un avance significativo en la protección de los derechos fundamentales de la víctima y de la mujer en general en Guatemala. Estas reformas representan una medida de cumplimiento sustancial con las recomendaciones de la Comisión, y son congruentes con las obligaciones del Estado como Parte en la Convención Americana.

79. Sin embargo, la Comisión no está en posición de concluir que el Estado haya cumplido plenamente con las recomendaciones. El título y el primer párrafo del artículo 110, que siguen en vigencia, se refieren al deber de protección y asistencia del hombre a la mujer dentro del matrimonio, un deber que, por sí mismo, es congruente con la naturaleza de la relación matrimonial. Por su parte, el artículo 111 del Código establece la obligación de la mujer de contribuir equitativamente al sostenimiento del hogar en la medida de sus posibilidades,[47] deber que también es consistente con la relación entre esposos. Mientras que cada uno de estos deberes no presenta una situación de incompatibilidad en sí mismo, de ellos surge que persiste un desequilibrio en el reconocimiento legislativo de que la mujer es beneficiaria del deber de protección y asistencia del hombre, pero la ley no le impone un deber

---

44 Según el artículo 1 del Decreto 27-99:
Artículo 131. Bajo el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de gananciales, ambos cónyuges administrarán el patrimonio conyugal, ya sea en forma conjunta o separadamente.
Cada cónyuge o conviviente tiene la libre disposición de los bienes que se encuentran inscritos a su nombre en los registros públicos, sin perjuicio de responder ante el otro por la disposición que hiciere de los bienes comunes.

45 De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 80-98: Artículo 255. Mientras subsiste el vinculo matrimonial o la unión de hecho, el padre y la madre ejercerán conjuntamente la patria potestad, la representación del menor o la del incapacitado y la administración de sus bienes, la tendrán también, ambos padres, conjunta o separadamente, salvo los casos regulados en el artículo 115, o en los de separación o de divorcio, en los que la representación y la administración la ejercerá quien tenga la tutela del menor o del incapacitado.

46 Véase notas 3-11, *supra*.

47 El artículo 111 del Código Civil establece: "(Obligación de la mujer en el sostenimiento del hogar).-La mujer deberá también contribuir equitativamente al sostenimiento del hogar, si tuviere bienes propios o desempeñare algún empleo, profesión, oficio o comercio; pero si el marido estuviere imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, la mujer cubrirá todos los gastos con los ingresos que reciba".

igual con relación a éste. El artículo 17 de la Convención Americana requiere en su inciso 4 que el Estado asegure "la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio".

80. Con respecto al artículo 317, el factor decisivo no es si se lo ve como un privilegio o como una obligación; lo decisivo es la naturaleza de la distinción establecida en la disposición y de la justificación ofrecida. Esencialmente, los términos del artículo 317 identifican clases de personas que pueden excusarse de la tutela o protutela en razón de limitaciones, por ejemplo, de naturaleza económica o de salud. No es evidente, y el Estado no ha explicado cuál es la limitación que justifica la inclusión de "las mujeres" dentro de dichas clases. De acuerdo con el artículo 17 de la Convención Americana, y como establece expresamente el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados partes deben garantizar los mismos derechos y deberes con respecto al ejercicio de la custodia y otros tipos de tutela de los hijos.

81. En este sentido, tanto el artículo 317 como el título y el primer párrafo del artículo 110 dan a entender, expresa o implícitamente, que la mujer está sujeta a debilidades inherentes que limitan su capacidad en comparación al hombre. Esta situación afecta a María Eugenia Morales de Sierra en su derecho a la igual protección de la ley, bajo el artículo 24 de la Convención Americana, y a ser reconocida como ser humano con dignidad, bajo el artículo 11 de aquella. Adicionalmente, como se expone en el párrafo 44 arriba, estas disposiciones aplican conceptos estereotípicos sobre los roles de cada género que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar. Además, con respecto a la cuestión de cumplimiento con las recomendaciones, el Estado no ha proporcionado medidas de reparación a la víctima en respuesta a las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

82. Los peticionarios han respondido a la modificación de los artículos 109, 115, 131 y 255 con el argumento de que la Convención requiere que las decisiones en cuestión sean tomadas por ambos cónyuges en forma conjunta, y no en forma autónoma como permiten las reformas. En vista de que esta posición no fue desarrollada en los trámites anteriores al Informe 86/98, y dado que no ha sido fundamentada de manera suficiente posteriormente en relación con los hechos del caso particular y la experiencia de la víctima, la Comisión no puede concluir que por esta razón las reformas no satisfacen las recomendaciones.

VI. Conclusiones

83. Con base en el análisis y las conclusiones expuestas, la Comisión concluye que el Estado ha cumplido en parte importante con las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98. Reitera su conclusión que el Estado no ha cumplido su responsabilidad por haber violado los derechos de María Eugenia Morales de Sierra a igual protección, al respeto por su vida familiar y al respeto por su vida privada establecidos en los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el título y el inciso 1 del artículo 110 y el inciso 4 del artículo 317. En consecuencia, el Estado es responsable del incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 1 de respetar y garantizar esos derechos consagrados en la Convención, así como de la obligación que le impone el artículo 2 de adoptar la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos de la víctima.

VII. Recomendaciones

84. Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente Informe,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

Reiterar sus recomendaciones al Estado de Guatemala:

1. Adecuar las disposiciones pertinentes del Código Civil para equilibrar el reconocimiento jurídico de los deberes recíprocos de la mujer y del hombre dentro del matrimonio, y adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para reformar el artículo 317 del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra.
2. Reparar e indemnizar adecuadamente a María Eugenia Morales de Sierra por los daños ocasionados por las violaciones establecidas en el presente Informe.

VIII. Publicación

85. El 7 de noviembre de 2000, la Comisión transmitió el Informe Nº 92/00 –cuyo texto es el que antecede– al Estado guatemalteco y a los peticionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 51(2) de la Convención Americana y otorgó el

plazo de un mes al Estado para el cumplimiento de las recomendaciones precedentes. Conforme al artículo 51(2) citado, en este estado del procedimiento la Comisión se limitará a evaluar las medidas adoptadas por el Estado guatemalteco para cumplir las recomendaciones y remediar la situación examinada. El Estado guatemalteco no presentó observaciones sobre el Informe 92/00.

86. En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas, respectivamente, en los capítulos VI y VII *supra*; hacer público el presente informe; e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado guatemalteco respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido totalmente cumplidas por dicho Estado.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 19 días del mes de enero de 2001.

(Firmado): Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, Primer Vicepresidente; Juan E. Méndez, Segundo Vicepresidente; y Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 53/01
Caso 11.565
Ana, Beatriz y Celia González Pérez[1]
México

4 de abril de 2001

I. Resumen

1. El 16 de enero de 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("la Comisión Interamericana" o "la CIDH") recibió una denuncia presentada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL o "los peticionarios") en la cual se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos ("el Estado") por la detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales, así como la posterior falta de investigación y reparación de tales hechos. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la "Convención Americana"): derecho a la integridad personal (artículo 5); libertad personal (artículo 7); garantías judiciales (artículo 8); protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); derechos del niño (artículo 19); y protección judicial (artículo 25).

2. Conforme a la denuncia, el 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo en el estado de Chiapas, México, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez

1 Nombres ficticios. La identidad de las víctimas y de sus familiares se mantiene en reserva por solicitud expresa de los peticionarios, y de conformidad con la práctica de la Comisión Interamericana ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la privacidad de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe Nº 38/96, Caso 10.506 – X e Y, Argentina, págs. 52 a 78). Además, una de las víctimas era menor de edad en el momento en que habrían ocurrido las violaciones. En su nota del 2 de mayo de 1999, los peticionarios manifestaron cuanto sigue:
A partir de las denuncias, las víctimas sufrieron represalias de la comunidad donde vivían, que hicieron que tuvieran que mudarse de su pueblo de origen y que dos de ellas se cambiaran los nombres. Por tales motivos, los peticionarios hemos obviado los nombres de las ofendidas y solicitamos respetuosamente a la H. Comisión que en el futuro mantenga el nombre de las víctimas en confidencialidad.
La identidad de las víctimas está en conocimiento del Estado mexicano. Dicha información consta en la denuncia que originó el trámite del Caso 11.565, cuyas partes pertinentes se transmitieron al Estado el 18 de enero de 1996, así como en la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

y su madre Delia Pérez de González para interrogarlas, y las mantuvo privadas de su libertad durante dos horas. Los peticionarios alegan que durante dicho lapso las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares; que el 30 de junio de 1994 se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal (Procuraduría General de la República o "PGR") con base en un examen médico ginecológico; que la misma fue corroborada ante dicha institución por la declaración de Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores; que el expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar ("PGJM") en septiembre de 1994; y que ésta decidió finalmente archivar el expediente ante la falta de comparecencia de las mismas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas. Los peticionarios sostienen que el Estado faltó a su obligación de investigar los hechos denunciados, castigar a los responsables y reparar las violaciones.

3. El Estado mexicano alega que las autoridades competentes llevaron adelante una investigación seria, aunque no se agotaron los recursos internos; que los representantes de las hermanas González Pérez no demostraron suficiente interés en el caso, por lo cual no se podía reiniciar la investigación militar; y que no se configuran violaciones de los derechos humanos.

4. En el presente informe, la CIDH analiza el fondo de la cuestión denunciada y concluye que el Estado mexicano es responsable por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana: derecho a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad (artículos 5 y 11); a la libertad personal (artículo 7); garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25); respecto de Celia González Pérez, derechos del niño (artículo 19); todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional. La Comisión Interamericana establece igualmente que el Estado mexicano es responsable por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

5. Como consecuencia de las violaciones establecidas, la CIDH recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las violaciones mencionadas y que, en su caso, aplique las sanciones legales que correspondan a los culpables. Asimismo, recomienda a dicho Estado que repare adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez por las violaciones cometidas.

II. Trámite ante la Comisión

6. La Comisión Interamericana asignó el número 11.565 al caso y solicitó información al Estado mexicano sobre las partes pertinentes de la denuncia el 18 de enero de 1996. Luego de una prórroga concedida por la Comisión al Estado, éste presento su respuesta el 13 de mayo de 1996, la que se transmitió a los peticionarios el 24 de mayo de 1996. Las observaciones de los peticionarios se transmitieron al Estado mexicano el 10 de septiembre de 1996. El Estado remitió sus observaciones a la Comisión Interamericana el 24 de octubre de 1996, que las trasladó a los peticionarios.

7. La CIDH solicitó a los peticionarios información actualizada sobre el caso el 13 de noviembre de 1998 y, ante la falta de respuesta, reiteró tal solicitud el 19 de marzo de 1999. Los peticionarios presentaron información sobre el caso el 27 de mayo de 1999, y el Estado mexicano hizo lo propio el 14 de julio de 1999. Finalmente, los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 7 de septiembre de 1999.

8. El 4 de octubre de 1999 se celebró una reunión de trabajo sobre el presente caso en la sede de la Comisión Interamericana, con presencia de los peticionarios y representantes del Estado, en la cual se recibió información actualizada sobre las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad y el fondo de la denuncia.

9. Durante su 105º período de sesiones, la Comisión Interamericana consideró el presente caso y lo declaró admisible en su Informe No. 129/99 del 19 de noviembre de 1999.[2] En dicho informe, la CIDH decidió ponerse a disposición de las partes para propiciar una solución amistosa. El 20 de diciembre de 1999, el Estado remitió una comunicación en la cual manifestó que no podía aceptar el ofrecimiento de la Comisión Interamericana debido a las circunstancias del caso.[3] En una comunica-

2 CIDH, Informe Anual 1999, Informe Nº 129/99, págs. 268 a 280.

3 En dicha comunicación, el Estado mexicano reiteró la posición sostenida durante el trámite del caso, en los siguientes términos: Debido a la falta de cooperación de las supuestas víctimas, así como de sus representantes legales, para que en su oportunidad se hubieran realizado las diligencias requeridas por ley para establecer la comisión de delitos de índole sexual, el 7 de febrero de 1996 las autoridades competentes ratificaron el archivo, con las reservas de ley, de la indagatoria A.5.F.T.A./03/94-E.

En virtud de la imposibilidad de continuar con las investigaciones respectivas, dichas autoridades no pudieron determinar la configuración de los elementos de tipo penal alguno y, en consecuencia, la existencia de probable responsabilidad de elementos militares. Esta situación prevalece hasta la fecha.

En las circunstancias anteriores, el Gobierno de México no puede aceptar el inicio de ningún procedimiento en el cual tuviera que negociar o acceder al reconocimiento de ilícitos insubstanciados y a la consecuente determinación ficticia de responsabilidades penales…

ción dirigida a la CIDH el 2 de marzo de 2000, los peticionarios expresaron que sí era posible discutir la solución amistosa al caso, con base en la prueba presentada en la Averiguación Previa Nº 64/94 de la PGR. El Estado no varió su posición al respecto.

III. Posiciones de las Partes

10. Los argumentos de las partes sobre los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana fueron analizados por la Comisión Interamericana en su Informe Nº 129/99. Los alegatos referidos al fondo de la cuestión se resumen a continuación, y serán ampliados en el análisis de este caso.

A. Los Peticionarios

11. Los peticionarios alegan que el 4 de junio de 1994, aproximadamente a las 2:30 p.m., integrantes del Ejército Federal Mexicano detuvieron arbitrariamente a la señora Delia Pérez de González y a sus hijas Ana, Beatriz y Celia, y que las interrogaron con el objeto de hacerles confesar su pertenencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).[4] Sostienen que los hechos fueron debidamente denunciados, con pruebas serias, ante las autoridades en México; pero que la cesión de competencia a favor del Ministerio Público Militar y la ausencia de voluntad resultó en la falta de investigación de las violaciones, por lo que hasta la fecha persiste la plena impunidad de los responsables.

B. El Estado

12. El Estado mexicano expresa que no se han podido constatar de manera plena los alegatos de los peticionarios, debido a la falta de cooperación de las víctimas. Alega que la investigación fue archivada porque las hermanas González Pérez se negaron a comparecer ante la Procuraduría General de Justicia Militar para presentar su testimonio, y para someterse a un nuevo examen médico ginecológico. En consecuencia, sostiene que no hubo violación alguna de derechos humanos imputable al Estado mexicano y solicita que la Comisión Interamericana desestime la denuncia.

---

4 Grupo armado disidente que protagonizó una rebelión en el estado de Chiapas en 1994. La "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", que entró en vigor el 11 de marzo de 1995, define al EZLN como "el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994". A la fecha de aprobación de este informe, seguía el conflicto y las negociaciones para la paz en Chiapas permanecían inconclusas.

IV. Análisis

A. Derecho a la Libertad Personal (Artículo 7 de la Convención Americana)

13. El artículo 7(1) de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho a la libertad y a la seguridad personales. De acuerdo a la denuncia, el 4 de junio de 1994 las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez y su madre Delia Pérez de González "fueron detenidas ilegalmente por miembros del Ejército Federal Mexicano en el retén militar localizado en el camino que va rumbo al ejido Jalisco, en el municipio de Altamirano, Estado de Chiapas, aproximadamente a las 2:30 p.m., al regresar ellas de un poblado vecino donde fueron a vender productos agrícolas".[5]

14. Agregan que, en el momento de la detención, "los militares empezaron a hostilizarlas y torturarlas para que confesaran su participación en el EZLN…por ser ellas indígenas de la etnia tzeltal, no hablan prácticamente el castellano, y por ende no podían contestar el interrogatorio".[6] De acuerdo a la denuncia, los militares separaron en ese momento a las hermanas de su madre y las introdujeron a un cuarto de madera donde seguiría supuestamente el interrogatorio.

15. Los peticionarios sostienen que las amenazas siguieron dentro de dicho cuarto, con participación de un oficial de mayor rango, quien habría ordenado a otros soldados que entraran y sujetaran a las mujeres. La denuncia alega que luego las tres hermanas fueron violadas repetidamente por los militares presentes, hasta las 4:30 p.m. A continuación, se permitió ingresar a la madre al cuarto y que el oficial, ayudado por un intérprete, "amenazó a las víctimas indicándoles que si denunciaban los hechos las volvería a detener para recluirlas en el penal de Cerro Hueco o bien matarlas".[7]

16. Los hechos acontecidos el 4 de junio de 1994 están relatados en la denuncia presentada por las víctimas y sus representantes a la oficina de la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 30 de agosto de 1994. Dicha denuncia, que sirvió de inicio a la Averiguación Previa Nº 64/94, contiene las impresiones digitales de las tres hermanas González Pérez y la constancia de que

5 Comunicación de los peticionarios del 16 de enero de 1996, pág. 1.
6 Ídem.
7 Ídem, pág. 2.

fue redactada con la colaboración de traductores. En el documento, que obra en poder de las autoridades mexicanas desde el 30 de agosto de 1994, las denunciantes manifiestan:

> Al pasar por el retén [los soldados] nos empezaron a molestar, diciendo que teníamos que ser revisadas, por lo que regresamos y tratamos de pasar por el otro retén que está a la entrada de un desvío al ejido Jalisco. No quería que me revisara, porque tenía miedo de que nos quitaran el dinero que habíamos ganado o que nos molestaran de nuevo revisándonos nuestras personas, pues no me gusta y me da pena la forma en que nos tocan para ver lo que traemos entre nuestros vestidos… Los soldados del otro retén tampoco nos dejaron pasar y nos empezaron a preguntar nuestros nombres y adónde íbamos, indicando que no podíamos pasar y de ahí nos llevaron al otro retén, al primero, en donde nos ordenaron que nos sentáramos, pero nuestra madre empezó a llorar y nos separaron, diciendo uno de los soldados que teníamos que hablar con un sargento y nos separaron.
>
> Ahí en el retén, el sargento nos dijo que teníamos que esperar a que viniera el comandante para que hablara con nosotras, y nos dijo también que no nos preocupáramos. Mientras el sargento hablaba [por] radio al comandante, otros soldados que estaban ahí nos preguntaron si éramos solteras, como dijimos que sí, nos dijeron que mejor, para que pasáramos una noche con ellos.
>
> Como unos diez soldados nos agarraron y nos llevaron por la fuerza, jalándonos y aventándonos, además gritándonos cosas que no entendíamos hacia nosotras y entre ellos mismos y metiéndonos a una casa que estaba ahí, sólo a nosotras, nuestra madre se quedó afuera, en donde sólo estaban unos niños y un hombre indígena, vestido de blanco, con camisa remendada, con sombrero, que al parecer estaba buscando su caballo.
>
> La casa en donde nos metieron era de un solo cuarto de tablas, sin ventanas, con una puerta, sin pintar, con techo de lámina, piso de tierra, más o menos chico, con una cocina afuera, que adentro había una cama y azadones, palas, picos, machetes y un hacha.[8]

17. El relato prosigue, indicando en detalle las vejaciones que sufrieron las hermanas. Además, describe el interrogatorio en que las acusan de pertenencia al EZLN y

8 Declaración de Ana González Pérez, ratificación de la denuncia presentada a la Procuraduría General de la República el 30 de agosto de 1994, párrs. 6 a 11. Averiguación Previa Nº 64/94 de la PGR.

lo que respondieron: que no sabían nada de las acusaciones, que no eran zapatistas, y que no tenían armas. Agregan que con ello aumentaba el enojo de los soldados, y que no pudieron ver a su madre durante todo el tiempo que duraron las preguntas y abusos. No pudieron precisar la duración de los hechos, pero indicaron que "cuando entramos a la casa era de día y cuando salimos eran como las 6 y media de la tarde, ya se ponía el sol". Finaliza esta parte de la denuncia ante la PGR con la indicación de que finalmente lograron salir del sitio donde las habían detenido y abusado, y que caminaron lentamente por los golpes recibidos y llegaron a la comunidad como a las 7:30 p.m.

18. Por su parte, el Estado argumenta que las fuerzas armadas estaban cumpliendo tareas de seguridad pública en Chiapas con arreglo a la legislación interna de México:

> En la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece con toda claridad que son funciones de las Fuerzas Armadas, garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la federación, y que éstas no pueden circunscribirse única y exclusivamente al interior de sus cuarteles y que pueden desempeñarse en todo tiempo y lugar, sea tiempo de guerra o de paz. Con mayor exactitud se describen, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sus misiones generales, siendo éstas: "I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas". (énfasis en el original)
>
> Por lo que en base en estos preceptos, (sic) los miembros del Ejército se encontraban desempeñando un servicio fuera de sus cuarteles para protección de la población civil, que era gravemente afectada en sus derechos humanos por un grupo transgresor de la ley, y en apoyo de las autoridades civiles del Estado de Chiapas, quienes fueron rebasadas por dicho grupo al tratar de restablecer el imperio de la ley.
>
> El servicio que desempeñaban los militares el día de los supuestos hechos, era el de RETENES, y por ende sí se encontraban dentro de servicio y nunca lo abandonaron, ya que el lugar a donde fueron conducidas las supuestas agraviadas para ser interrogadas, se encontraba dentro del radio de[l] área asignada para el desempeño de sus actividades. (mayúscula en el original)[9]

9 Comunicación del Estado del 24 de octubre de 1996, pág. 14.

19. El Estado transcribe igualmente una parte de la acción de inconstitucionalidad I/96 planteada por los integrantes de la LVI Legislatura contra las fracciones III y IV del artículo 12 de la "Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública".[10] En dicha acción, los legisladores federales sostuvieron que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de México usurparon funciones de seguridad pública que corresponden únicamente a las autoridades civiles. La Suprema Corte de Justicia de México resolvió declarar que dicha acción era "procedente pero infundada" y que en consecuencia las normas cuestionadas eran constitucionales. El órgano supremo de la justicia mexicana sostuvo, entre otras cosas:

> La ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley. (*sic*) Se ha subrayado la posibilidad del Ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles reconociendo por otro lado que el poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil, y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.[11]

20. En la misma resolución, la Suprema Corte de Justicia afirma que "las fuerzas armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente, bajo su más estricta responsabilidad" en aquellas situaciones que no llegan a "los extremos de invasión, perturbación grave de la paz publica o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto" pero que hagan temer que, sin una intervención inmediata de las fuerzas armadas, tales extremos serían inminentes. La Suprema Corte de Justicia expresa asimismo, en su resolución:

> Se debe cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha

---

10 La mencionada disposición de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece:

Artículo 12. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del sistema nacional y estará integrado por:

I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
II. Los gobernadores de los estados;
III. El Secretario de la Defensa Nacional;
IV. El Secretario de Marina;
V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
VI. El Procurador General de la República;
VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

11 Idem, pág. 16.

> vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servirlas. De ahí que dentro de lo posible deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aún con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto de las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles.[12]

21. El Estado agrega que "es total y manifiestamente clara la intención de los peticionarios de inducir al error a la Comisión". Reproduce asimismo, varios testimonios respecto a la conducta de los integrantes de las fuerzas armadas en la zona.[13] Con base en todo lo anterior, el Estado sustenta su posición de que no hubo violación alguna en el presente caso.[14]

22. Corresponde a la CIDH analizar si la privación de libertad de las tres hermanas González Pérez y su madre, que tuvo lugar en Chiapas el 4 de junio de 1994 en las circunstancias arriba descritas, constituye una violación del derecho a la libertad personal garantizado por la Convención Americana. De manera preliminar, debe recordarse que todo Estado tiene no solamente el derecho sino también el deber de mantener el orden y la seguridad pública dentro de su territorio. En tal sentido, las garantías establecidas en la Convención Americana para la protección de los dere-

---

12 Idem, págs. 18 y 19.

13 La información presentada por dicho Estado incluye las declaraciones de los habitantes de la zona en que habrían ocurrido los hechos, uno de los cuales declaró:

Que desde el tiempo en que llegaron los militares a mi casa siempre se han portado bien con la gente; que nunca he visto que la gente que pasa por ahí tenga algún problema con los militares; que los militares únicamente le piden a la gente que pasa por ahí su credencial y les revisan sus bolsas; que nunca he escuchado algún rumor de que los militares que están en el puesto junto a mi casa, se hayan aprovechado de mujeres…

Que no observó que los soldados hubieran golpeado a las muchachas, ya que entonces lo hubiera manifestado a la autoridad, que no ha sido asesorado por nadie para lo que está diciendo, que tampoco ha sido amenazado, ni tampoco le han dado dinero para que declare como lo hace, que en ese día no estaba tomado…[sic]

Ídem, pág. 4.

14 El Estado sostiene:

Es incomprensible que finquen acusaciones en contra de instituciones verticales y de limpia trayectoria histórica como el Ejército Mexicano, sin más prueba que rumores que sólo producen inseguridad jurídica y el más oprobioso ataque a los organismos responsables de la Seguridad Nacional, que fueron llevados a la zona de conflicto, con el único propósito de cumplir su deber, su misión constitucional, de salvaguardar la Seguridad Interior de la Nación, dentro del régimen del estado de derecho y tutela de los derechos humanos que impera en el Estado Mexicano.

Ídem, págs. 26 y 27.

chos de libertad y seguridad personal no implican de modo alguno una limitación de la actividad legítima de los órganos de seguridad pública del Estado. La prohibición de detenciones arbitrarias constituye justamente un resguardo esencial para la seguridad ciudadana, en la medida en que impide que los mecanismos legales creados para defender la seguridad de todos los habitantes, se utilicen con fines violatorios.

23. El análisis de la compatibilidad de una privación de libertad con las normas de los párrafos 2 y 3 del artículo 7 de la Convención Americana debe efectuarse siguiendo tres pasos. El primero de ellos consiste en la determinación de la legalidad de la detención en sentido material y formal, a cuyo efecto se debe constatar si es compatible con la legislación interna del Estado en cuestión. El segundo paso se cumple mediante el análisis de dichas normas internas a la luz de las garantías establecidas en la Convención Americana, a fin de establecer si aquéllas son arbitrarias. Finalmente, ante una detención que cumpla los requisitos de una norma de derecho interno compatible con la Convención Americana, corresponde determinar si la aplicación de la ley al caso concreto ha sido arbitraria.

24. En el presente caso, el Estado mexicano ha suministrado información de carácter general encaminada a justificar la presencia de las fuerzas armadas en Chiapas, pero se ha abstenido de citar la norma específica de derecho interno que autorizaba a los militares a detener a civiles. El Estado no aclara la relevancia que tiene la decisión de la Suprema Corte de Justicia acerca de la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, respecto a los alegatos y hechos concretos aquí analizados. La Comisión estima que dicho Estado no ha cumplido con su obligación de suministrar elementos de descargo respecto al alegato específico sobre la ilegalidad de la detención.

25. La información disponible en el expediente revela que las cuatro mujeres fueron privadas de su libertad mientras se hallaban circulando por la vía pública. La detención fue efectuada por soldados armados en un retén militar en Altamirano, Chiapas, en la zona de conflicto, pocos meses después de la rebelión del EZLN. Con posterioridad, las cuatro mujeres fueron llevadas y retenidas contra su voluntad.

26. La Comisión Interamericana observa que, a partir de la rebelión armada del EZLN en enero de 1994, el Estado mexicano no tomó en momento algunas medidas de suspensión de garantías en el estado de Chiapas con arreglo al artículo 27 de

la Convención Americana.[15] Por lo tanto, resulta plenamente aplicable al presente caso el artículo 7 del instrumento internacional citado. En relación con el primer paso de análisis referido, los hechos del expediente demuestran que las cuatro mujeres fueron privadas de su libertad sin expresión de causa, sin que mediara orden de autoridad competente, lo cual constituye una abierta violación de las garantías establecidas en la Convención Americana.

27. Al no superar este caso el primero de los tres pasos del análisis referido *supra*, la CIDH concluye que el Estado mexicano es responsable por la violación del derecho a la libertad y seguridad personal protegido por la Convención Americana en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y de Delia Pérez de González.

B. Derecho a la Integridad Personal y a la Protección de la Honra y de la Dignidad (Artículos 5 y 11 de la Convención Americana)

28. Corresponde ahora analizar los elementos referentes a lo que aconteció en el cuarto cerrado, próximo al retén donde fueron detenidas las hermanas tzeltales en Chiapas, a la luz de las disposiciones aplicables de la Convención Americana.

29. Los denunciantes alegan que las tres hermanas fueron golpeadas y abusadas físicamente mientras se hallaban en poder de los militares que las detuvieron, con el fin de que confesaran su pertenencia al EZLN. Asimismo, alegan que las tres hermanas fueron violadas reiteradas veces por la mayor parte de los militares que las retuvieron en el cuarto de madera referido, mientras los demás observaban. Antes de dejarlas ir, conforme a los peticionarios, las amenazaron de muerte si denunciaban lo acontecido.

---

15 El artículo 27(1) de la Convención Americana establece:
En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
El siguiente párrafo de la disposición citada enumera los derechos que no pueden ser suspendidos en tales situaciones, entre los cuales están incluidos los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales. Finalmente, el artículo 27 establece el mecanismo que debe seguirse para la suspensión de las garantías, consistente en la información inmediata a los demás Estados partes en la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la OEA, "de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión".

30. La denuncia presentada por las víctimas y sus representantes a la oficina de la PGR en Chiapas el 30 de agosto de 1994 contiene información acerca de los hechos. La versión de la mayor de las hermanas González Pérez se transcribe a continuación:

> Entre dos soldados me agarraron, uno me tiró al suelo y me detuvo que yo traté de defendernos con las manos y a mordidas, sin embargo eran bastantes los soldados que me estaban agarrando igual a mis hermanas y como no nos dejábamos, ellos continuaron golpeándome y a mis hermanas también, cada vez más hasta yo no poder defenderme.
>
> Vi al mismo tiempo cómo a mis otras dos hermanas [Beatriz y Celia] las acostaron en el suelo cerca de mí, y por lo menos dos soldados jalaban a [Beatriz] pero no vi bien cuántos jalaban a [Celia]. También un soldado nos dijo nos darían pastillas para no tener hijos.
>
> El primero que me agredió fue un soldado alto, gordo, moreno, de bigote, joven, el cual se me puso sobre mí mientras otro me sujetaba y me bajaron y quitaron mi pantalón y mi ropa interior obligándome a abrir las piernas y metiéndome su yath (pene) dentro de mi l'u (vagina).
>
> Sentí mucho dolor muy fuerte, sintiendo que me moría y luego ya no supe qué pasó, después cuando volví, vi a otro soldado sobre mí y traté de gritar pero me puso un pañuelo en la boca, y me tapó los ojos con un paliacate, este soldado era más joven que el primero y más delgado.
>
> Mientras estaban encima de nosotras se reían y decían cosas como: qué sabrosas están las zapatistas y qué bueno era que nos aprovecharan, recuerdo que mis hermanas gritaban mucho, no decían cosa sólo gritos y a veces gritaban "suéltennos".[16]

31. La segunda de las hermanas González Pérez igualmente dio su versión de los hechos acontecidos el 4 de julio de 1994:

> Recuerdo que los soldados que me agarraron y el que me usó eran delgados, morenos, altos y parecían indígenas. Así también me acuerdo de los gritos de mis hermanas y haber visto a [Ana] en la cama con otros soldados y estaban cerca de mí a un lado y adelante, pero no podía ver qué pasaba, sólo oía sus gritos y los de mi hermana [Celia], dos soldados agarraban a [Ana] y otro a [Celia]...
>
> Contamos como 10 soldados cuando nos metieron a la casa, pero luego unos salieron y cuando gritamos pidiendo ayuda escuchamos que estos soldados se peleaban entre sí para poder usarnos primero...

16 Declaración de Ana González Pérez, Párr. 19 a 24, Averiguación Previa Nº 64/94 de la PGR.

> Nosotras llorábamos y nos quejábamos de los golpes y de lo que nos habían hecho, luego que ya salimos pudimos ver a nuestra madre y también empezó a llorar, ya que ella había escuchado nuestros gritos desde afuera en donde la tenían. Ella, igual que nosotros, no habla castilla, yo entiendo un poco de castilla pero no puedo hablarlo.[17]

32. La Comisión se referirá ahora a los hechos relatados por los peticionarios y sustentados en documentos que no fueron controvertidos por el Estado mexicano. La CIDH tiene como cierto que el 29 de junio de 1994, la Dra. Guadalupe Peña Millán, profesional médica certificada, practicó un examen médico ginecológico a cada una de las tres hermanas y constató que persistían las huellas de la violación, a más de 20 días de los hechos denunciados. Dicha prueba médica se acompañó a la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la oficina de la PGR en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. El 30 de agosto de 1994, Ana y Beatriz González Pérez ratificaron y ampliaron su denuncia ante dicha autoridad dentro de la Averiguación Previa 64/94 que se había iniciado con base en la denuncia.

33. El informe médico no controvertido por el Estado mexicano está fechado el 29 de junio de 1994, y lleva la firma de la doctora Guadalupe Peña Millán, quien se identifica con el título y cédula profesional N. 1182409 debidamente registrados y manifiesta que "queda en disposición de realizar cualquier aclaración". El informe médico describe detalladamente el examen practicado a las tres hermanas, así como las circunstancias del mismo. En tal sentido, la Dra. Peña Millán explica que las mujeres "simultáneamente pasaron primero a recibir apoyo emocional y tres horas después fueron canalizadas al consultorio médico; apoyadas por una traductora, se les explicaron las razones por las que se debía hacer la revisión médica, y si deseaban que se les realizara, describiendo detalladamente en qué consistiría la misma, y recibiendo respuesta afirmativa".

34. Ana González Pérez, de 20 años de edad, indicó durante el examen médico que tenía dolor de estómago y náusea, y la ginecóloga destacó que se hallaba "ubicada en tiempo, persona y espacio, deambulando lento, complexión media, hipotrófica (masa muscular disminuida), con los ojos llorosos, con tranquilidad aparente y cooperadora al interrogatorio". El certificado médico destaca que la mujer "habla con tono de voz bajo, accede a la revisión general con resistencia a la ginecológica, no

17 Declaración de Beatriz González Pérez, Párr. 3, 5 y 7, Averiguación Previa Nº 64/94 de la PGR.

se encuentran datos patológicos visibles; al colocarse en posición ginecológica, se encuentra temerosa, nuevamente se le explica que no se hará daño, que sólo se la revisará y se tomará una muestra, acepta pero inicia con un temblor fino de ambas piernas". El resultado del examen realizado a Ana González Pérez se expone en los siguientes términos:

> Se encuentra resistencia muscular leve (suficiente para dificultar la revisión); labios mayores cubriendo a menores, con maniobra de las riendas, se encuentra himen desgarrado, con bordes rojos, edematizados (hinchados), eritema de grado ++ con antigüedad mayor a los 15 días cicatrizado al 90% con carúnculas mirtiformes en número no menor de tres, edematizadas en grado de ++ (enrojecimiento por irritación en zona genital moderado al momento de la revisión), con salida de secreción blanquecina de la cual se toma muestra.

35. Beatriz González Pérez, de 18 años de edad, reveló durante el examen "nerviosismo aparente, fases de tristeza, temerosa, pero cooperadora al interrogatorio (realizado bajo cuestionario similar al anterior)". La exploración ginecológica es descrita por la médica Peña Millán:

> Con resistencia muscular, con pena, angustia, temor, se suspendía la exploración para platicar con ella y darle confianza y apoyo, finalmente y a pesar de la resistencia muscular moderada, se observó: labios mayores cubriendo a menores, se aprecia una carúncula mirtiforme que sale de la vulva, con maniobra de las riendas se encuentra himen desgarrado, eritema en vulva en grado +++, el resto de carúnculas mirtiforme eritematosas en grado +++ sin salida de secreción…en la cara interna del labio menor y a nivel de horquilla de lado derecho se aprecian dos lesiones en forma de placas eritematosas con un halo blanquecino. Se toma una muestra general de vagina con isopo, no siendo posible tomar muestra de estas placas, y se concluye la revisión.

36. Celia González Pérez, de 16 años, demostró mucho temor y angustia durante el examen:

> Su frecuencia respiratoria aumenta, en ese momento la tranquilizamos, al encontrarse en posición ginecológica se llevó las manos al rostro y se cubrió con ambas manos, se encontró al borde del llanto y por un momento presentó movimientos involuntarios (convulsiones) mientras su frecuencia respiratoria y cardiaca aumentaba; durante este tiempo no se había inicia-

do la revisión. Con resistencia muscular durante todo el tiempo; fue muy difícil la evaluación del área genital y solamente se obtienen los siguientes datos: labios mayores cubriendo a labios menores, con salida de secreción blanquecina escasa. En vulva presente eritema grado ++++, presenta por lo menos 5 lesiones dermoepidérmicas lineales en ambos glúteos (dos en el derecho y tres en el izquierdo) compatibles con rasguños, con costa hemática de antigüedad mayor a 15 días en descamación. Al término de la revisión presenta crisis depresiva intensa, con llanto espontáneo e incontenible, se canaliza nuevamente al área de apoyo emocional.

37. La ginecóloga finaliza su certificado médico con las siguientes conclusiones:

Es importante mencionar que las tres mujeres se encuentran emocionalmente muy deterioradas, y al realizar el examen ginecológico se revivió el trauma durando la consulta de cada una más de 45 minutos en promedio. Además de los datos antes mencionados, se obtienen muestras de laboratorio para realizar exámenes o prevenir enfermedades de transmisión sexual... Se prescribió antibiótico del tipo penicilina como tratamiento profiláctico de enfermedades venéreas (tratamiento preventivo). Durante el seguimiento es necesario realizar V.D.R.L. y VIH, ya que se desconocen las prácticas sexuales de los agresores y no fue posible por negativa de las tres mujeres tomar muestra de sangre, al momento de la revisión se descarta posible embarazo.
Además de lo anterior se prescribe tratamiento psicológico para recuperación emocional, antes de cualquier otra consulta médica, de laboratorio o diligencias del orden legal. Se requiere consulta subsecuente para seguimiento médico en por lo menos 8 días, y tres semanas para la toma de muestras.

38. La CIDH considera que el documento arriba resumido contiene información precisa, con detalles específicos, que revelan un examen profesional detallado de las tres víctimas en este caso. La prueba médica fue presentada en tiempo y forma, a pesar de lo cual no fue disputada –ni siquiera considerada– en el marco de un procedimiento ajustado a derecho en México. Aunque tenía la carga de la prueba en el trámite del caso ante la Comisión Interamericana, el Estado mexicano no cumplió con su obligación de desvirtuar las acusaciones presentadas de manera seria y fundada. La Comisión Interamericana, por lo tanto, asigna valor de plena prueba al certificado médico expedido por la Dra. Guadalupe Peña Millán el 29 de junio de 1994 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

39. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha definido recientemente una serie de principios que deben tomar en cuenta los profesionales médicos en la investigación de denuncias sobre tortura.[18] De acuerdo a tales principios, la conducta de los médicos debe ajustarse en todo momento "a las normas éticas más estrictas" y contar con el consentimiento de la persona a ser examinada. Los exámenes se desarrollarán conforme a la práctica médica, y "nunca en presencia de agentes de seguridad u otros funcionarios del gobierno". El "informe fiel" que debe redactar de inmediato el experto médico deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

i) Las circunstancias de la entrevista: el nombre del sujeto y la filiación de todos los presentes en el examen; la fecha y hora exactas; la situación, carácter y domicilio de la institución (incluida la habitación, cuando sea necesario) donde se realizó el examen (por ejemplo, centro de detención, clínica, casa, etc.); las circunstancias del sujeto en el momento del examen (por ejemplo, cualquier coerción que fuera objeto a su llegada o durante el examen, la presencia de fuerzas de seguridad durante el examen, la conducta de las personas que acompañaban al prisionero, posibles amenazas proferidas contra la persona que realizó el examen, etc.) ; y cualquier otro factor pertinente.

ii) Historial: exposición detallada de los hechos relatados por el sujeto durante la entrevista, incluidos los presuntos métodos de tortura o malos tratos, el momento en que supuestamente se produjeron los actos de tortura o malos tratos y cualquier síntoma físico o psicológico que afirmara padecer el sujeto.

iii) Examen físico y psicológico: descripción de todos los resultados obtenidos tras el examen clínico físico y psicológico, incluidas las pruebas de diagnóstico correspondientes y, cuando fuera posible, fotografías en color de todas las lesiones.

iv) Opinión: interpretación de la relación que pudiera existir entre los síntomas físicos y psicológicos y posibles torturas o malos tratos. Tratamiento médico o psicológico recomendado o necesidad de exámenes posteriores.

v) Autoría: el informe deberá ir firmado y en él se identificará claramente a las personas que llevaron a cabo el examen.

40. El informe médico cuyos parámetros define Naciones Unidas debe tener carácter confidencial y entregarse a la presunta víctima o el representante que la misma designe. Agrega que "el informe también se remitirá por escrito, cuando proceda, a la autoridad encargada de investigar los presuntos actos de tortura o malos tratos".

---

18 Naciones Unidas, La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, "Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", Anexo, E/CN.4/RES/2000/43, 20 de abril de 2000.

41. El examen médico practicado a las hermanas González Pérez reúne los parámetros establecidos por las Naciones Unidas. En efecto, relata las circunstancias en que tuvo lugar la entrevista con el nivel de detalle necesario, con datos suficientemente precisos y consistentes; se incluye la interpretación de la profesional acerca de los motivos probables de las lesiones constatadas, así como la recomendación del tratamiento respectivo; y se identifica a la médica, quien se pone a disposición para las aclaraciones necesarias.

42. La CIDH establece, con base en el informe médico no controvertido debidamente y en los demás elementos de prueba disponibles, que Ana, Beatriz y Celia González Pérez fueron sometidas a un interrogatorio ilegal, en medio de abusos físicos que incluyeron la violación sexual de las tres hermanas. Tales hechos fueron perpetrados el 4 de junio de 1994 en Altamirano, Chiapas, por un grupo de militares mientras las hermanas se hallaban privadas ilegítimamente de su libertad. El contexto en que sucedieron tales hechos conduce igualmente a la conclusión de que fueron cometidos con el fin de amedrentar a las tres mujeres por sus presuntos vínculos con el EZLN. La CIDH establece además que, como consecuencia de la humillación generada por este cuadro de abusos, las hermanas González Pérez y su madre tuvieron que abandonar su lugar de residencia habitual y su comunidad.

43. El artículo 5(1) de la Convención Americana establece que "[t]oda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral". El artículo 5(2) del mismo instrumento internacional prohíbe de manera absoluta la tortura y garantiza el respeto a la dignidad humana de las personas privadas de su libertad. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura define esta práctica aberrante:

> Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

44. Asimismo, el artículo 11 de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, y establece que "nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada,

en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra o reputación".

45. La violación sexual cometida por miembros de las fuerzas de seguridad de un Estado contra integrantes de la población civil constituye en todos los casos una grave violación de los derechos humanos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana, así como de normas de derecho internacional humanitario. En efecto, en su veredicto final del Caso Celebici, la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés) sostuvo expresamente que "no cabe duda de que la violación y otras formas de ataque sexual están expresamente prohibidas bajo el derecho internacional".[19] Por su parte, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer explica que la agresión sexual en el marco de un conflicto armado "a menudo se considera y practica como medio para humillar al adversario" y que "las violaciones en la guerra también han servido para aterrorizar a las poblaciones e inducir a los civiles a huir de sus hogares y aldeas". Agrega que las consecuencias de la violencia sexual "son devastadoras para las víctimas desde el punto de vista físico, emocional y psicológico".[20]

46. La CIDH recuerda además que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará") garantiza a toda mujer el derecho a una vida libre de violencia.[21]

---

19 Caso No. IT-96-21-T, Sentencia, párr. 476, 16 de noviembre de 1998. Tomado de Louis Henkin y otros, Human Rights, Foundation Press, New York, 1999, págs. 380 y 381. (traducción no oficial)

20 Naciones Unidas, Informe presentado por la Sra. Radhika Coomarasway, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión, E/CN.4/1998/54, 26 de enero de 1998, párrs. 13 y 14. Conforme a un artículo reciente publicado por Pace University:

El concepto de violación no es particularmente nuevo ni propio de nuestra época Las mujeres han sido sometidas a varias formas de ataque sexual en épocas de paz como de guerra, desde tiempos inmemoriales. Estos esfuerzos por desmoralizar y humillar al enemigo han aumentado en tiempos recientes, especialmente durante conflictos internos, en los cuales las mujeres son tomadas como objetivo por su afiliación con la oposición…

Samantha I. Ryan, From the furies of Nanking to the Eumenides of the International Criminal Court: The Evolution of Sexual Assaults as International Crimes, Pace International Law Review, Pace University School of Law, Fall 1999, pág. 447. (traducción no oficial)

21 México firmó la Convención de Belém do Pará el 10 de junio de 1994 (seis días después de la fecha en que se verificaron los hechos de este caso) y depositó el instrumento de ratificación el 12 de noviembre de 1998. El artículo 4 de dicha Convención establece que "toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos". Se incluyen expresamente entre ellos el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, el derecho a la libertad y seguridad personales, el derecho a no ser sometida a torturas, el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia, y el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

47. En el derecho internacional, bajo determinadas circunstancias, la violación constituye además tortura. La CIDH así lo ha afirmado en el caso de una mujer que fue vejada y hostigada por su presunta participación en un grupo armado disidente:

> La violación produce un sufrimiento físico y mental en la víctima. Además de la violencia sufrida al momento que se perpetra, las víctimas habitualmente resultan lesionadas o, en algunos casos, aún quedan embarazadas. El hecho de ser objeto de un abuso de esta naturaleza les ocasiona asimismo, un trauma psicológico que resulta, por un lado, del hecho de ser humilladas y victimizadas y por el otro, de sufrir la condena de los miembros de su comunidad, si denuncian los vejámenes de los que fueron objeto.
> Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla. Según surge de su testimonio, el individuo que abusó sexualmente de su persona le manifestó que ella también había sido requerida como subversiva, al igual que su esposo…[22]

48. El Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura ha señalado que la violación es uno de los métodos de tortura física, utilizada en algunos casos para castigar, intimidar y humillar.[23] En términos similares, la Corte Europea de Derechos Humanos determinó:

> La violación de una persona detenida por un agente del Estado debe considerarse como una forma especialmente grave y aberrante de tratamiento cruel, dada la facilidad con la cual el agresor puede explotar la vulnerabilidad y el debilitamiento de la resistencia de su víctima. Además, la violación deja profundas huellas psicológicas en la víctima que no pasan con el tiempo como otras formas de violencia física y mental.[24]

49. El concepto ha sido desarrollado en los últimos años, particularmente en casos sometidos al conocimiento de la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. En el caso Furundzija, este tribunal sostuvo:

> Como se ha evidenciado en la jurisprudencia internacional, los informes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, los del Relator Especial de los pronunciamientos públicos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, esta

22 CIDH, Informe 5/96 citado *supra*, págs. 199 y 200.
23 Naciones Unidas, E./CN.4/1986/15, Párr. 119 y 431.
24 Corte Europea de Derechos Humanos, Aydin Vs. Turquía, (57/1996/676/866), Sentencia del 25 de septiembre de 1997, párr. 83. (traducción no oficial)

> práctica ignominiosa y cruel puede tomar varias formas. La jurisprudencia internacional y los informes del Relator Especial demuestran un impulso hacia la definición de la violación como tortura cuando se verifica en el marco de la detención e interrogatorio de las personas y, en consecuencia, como una violación del derecho internacional. La violación se utiliza por el propio interrogador o por otras personas asociadas con el interrogatorio de una persona detenida, como medio de castigar, intimidar, coaccionar o humillar a la víctima, o de obtener información, o una confesión de la víctima o de una tercera persona.[25]

50. Los hechos aquí establecidos son particularmente graves, ya que una de las mujeres violadas era menor de edad y, en tal carácter, objeto de protección especial de la Convención Americana. Además, la violación se perpetró mientras las tres mujeres estaban detenidas ilegítimamente, pocos meses después de la rebelión armada del EZLN, en medio de un cuadro de hostigamiento a los pobladores considerados "zapatistas" en la zona de influencia de dicho grupo armado disidente.

51. Ana, Beatriz y Celia González Pérez fueron sometidas sexualmente contra su voluntad en el marco de un interrogatorio ilegal, llevado a cabo por militares en una zona de conflicto armado, en el cual se las acusaba de colaborar con el EZLN. La Comisión Interamericana, en el contexto del presente caso y del análisis precedente, también tiene por ciertas las amenazas de muerte y de nuevas torturas que profirieron los agresores al dejarlas en libertad, ya que fueron denunciadas y nunca investigadas con arreglo al debido proceso en México. Por la manera en que las atacaron, las acusaciones que les hicieron, y las graves amenazas, es razonable sostener además que los militares quisieron humillar y castigar a las mujeres por su presunta vinculación a los rebeldes.[26]

52. La Comisión Interamericana considera que los abusos contra la integridad física, psíquica y moral de las tres hermanas tzeltales cometidos por los agentes del

---

25 ICTY, Prosecutor v. Anto Furudzija, sentencia del 10 de diciembre de 1998, párr. 163. Dicha decisión judicial fue confirmada en la Cámara de Apelaciones del ICTY por la sentencia del 21 de julio de 2000.

26 En tal sentido, el informe de la Relatora Especial indica lo siguiente:

Quizás más que el honor de la víctima, el blanco de la violencia sexual contra las mujeres es lo que se percibe como el honor del enemigo. La agresión sexual se considera y practica como medio para humillar al adversario. La violencia sexual contra la mujer tiene por objeto enrostrar la victoria a los hombres del otro bando, que no han sabido proteger a sus mujeres. Es un mensaje de castración y mutilación al mismo tiempo. Es una batalla entre hombres que se libra en los cuerpos de las mujeres.

Naciones Unidas, E/CN.4/1998/54 citado *supra*, párr. 13.

Estado mexicano constituyen tortura.[27] Asimismo, los hechos aquí establecidos conforman una violación de la vida privada de las cuatro mujeres y de su familia y un ataque ilegal a su honra o reputación, que las llevó a huir de su comunidad en medio del temor, la vergüenza y humillación.

53. De acuerdo a la jurisprudencia internacional de derechos humanos, en ciertas circunstancias, la angustia y el sufrimiento impuestos a los familiares directos de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos configuran adicionalmente una violación del derecho a la integridad personal de aquéllos.[28] En el presente caso, la CIDH estima que el trato que se dio a Delia Pérez de González, quien tuvo que asistir impotente a la vejación de sus tres hijas por integrantes de las fuerzas armadas mexicanas y luego compartir con ellas el ostracismo de su comunidad, constituye una humillación y degradación violatoria del derecho a la integridad personal que le garantiza la Convención Americana.

54. La Comisión Interamericana concluye, con base en los hechos probados y los argumentos de derecho arriba expuestos, que el Estado mexicano es responsable por la violación de los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez, y de Delia Pérez de González.

C. Derechos del Niño (Artículo 19 de la Convención Americana)

55. Los peticionarios alegan que los hechos establecidos en el presente caso caracterizan una violación de los derechos del niño protegidos la Convención Americana. El Estado no se refirió de manera específica a este alegato.

---

27 En una reciente decisión, la Corte Interamericana explica:
Según las normas internacionales de protección, la tortura no solamente puede ser perpetrada mediante el ejercicio de la violencia física, sino también a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento físico, psíquico o moral agudo. Tanto la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes como la Convención Interamericana sobre el mismo tema, se refieren a esa posibilidad. Por otra parte, al consagrar en términos positivos el derecho a la integridad personal, el último de esos dos instrumentos hace referencia expresa a la integridad psíquica y moral de la persona.
Corte IDH, Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000, párrs. 100 y 101.

28 La Corte Interamericana estableció en el caso de los "niños de la calle" de Guatemala que las víctimas habían sido secuestradas, torturadas y asesinadas por agentes del Estado, quienes además abandonaron los cuerpos vejados a la intemperie. El tribunal determinó, en consecuencia, que "el tratamiento que se dio a los restos de las víctimas, que eran sagrados para sus deudos y, en particular, para sus madres, constituyó para éstas un trato cruel e inhumano". Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros citado *supra*, párr. 174. La Corte Interamericana cita en la decisión su propio precedente del Caso Blake (Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 115) y otras decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

56. El artículo 19 de la Convención Americana garantiza a todo niño "el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado". La Corte Interamericana ha determinado que "tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los niños" que sirve para "fijar el contenido y los alcances de la disposición general contenida en el artículo 19 de la Convención Americana".[29]

57. La Convención sobre los Derechos del Niño estaba vigente en México en la fecha en que ocurrieron los hechos de este caso.[30] Dicho instrumento establece en su artículo 2:

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

58. El instrumento citado dispone asimismo, que "ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación" y que "el niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques" (artículo 16). Los Estados partes en la Convención sobre Derechos del Niño se comprometen a velar porque ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; que no sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente y, en todo caso, que "sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad"; y que, conforme a las obligaciones de derecho internacional humanitario, "los Estados Partes adoptarán todas las medi-

29 Corte IDH, Caso Villagrán Morales citado *supra*, párrs. 194 y 196.

30 México depositó el instrumento de ratificación de la Convención de los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990.

das posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado" (artículo 37).

59. El Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado mexicano que "intensifique su acción contra toda violencia que se traduzca en malos tratos de los niños, en particular cuando sea cometida por los miembros de las fuerzas de policía y los servicios de seguridad, así como los militares. El Estado parte debería garantizar que los casos de delitos cometidos contra niños por los miembros de las fuerzas armadas o la policía sean juzgados ante tribunales civiles".[31]

60. Celia González Pérez tenía 16 años en el momento en que se perpetraron los hechos establecidos en el presente informe. La Comisión Interamericana considera que la detención ilegal, seguida de los abusos físicos y de la violación sexual de la adolescente, así como la subsiguiente impunidad de los responsables que persiste hasta la fecha, constituyen una clara violación del deber del Estado mexicano de otorgarle la protección especial que le garantizan la Convención Americana y los demás instrumentos internacionales aplicables.

61. En consecuencia de lo anterior, la CIDH determina que el Estado mexicano tiene responsabilidad internacional por la violación en perjuicio de Celia González Pérez del artículo 19 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional.

D. Derecho a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial Efectiva (Artículos 8 y 25 de la Convención Americana) en la Investigación de los hechos de Tortura (Artículos 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura)

62. Los peticionarios sostienen que cumplieron con el requisito de interponer los recursos internos idóneos disponibles en México para solucionar la situación denunciada, y que la cesión de competencia a favor de las autoridades militares fue una violación de la propia Constitución mexicana, así como del deber de investigar los hechos violatorios. Al respecto, los peticionarios expresan:

31 Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México, CRC/C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994, párr. 17. El Comité recomendó igualmente a las autoridades de dicho Estado la asignación de recursos para la infancia, "en particular para los niños que viven o trabajan en las calles, a los niños pertenecientes a grupos minoritarios o comunidades indígenas y a otros niños en situación vulnerable" (párr. 16).

> A partir de la cesión de competencia a la jurisdicción militar en septiembre de 1994, no hubo ningún avance sustancial en las investigaciones, a pesar que la instancia del fuero civil ordenara a la Procuraduría militar que continuara con la dicha investigación. Desde febrero de 1996 el caso se encuentra archivado, lo cual consiste en una violación al deber de investigar.
> El hecho de que la legislación mexicana señale que la jurisdicción militar conocerá de los delitos comunes cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, sumado a la defensa que hace el gobierno para que la justicia militar conozca del presente caso, hacen suponer que la detención, tortura y violación de las ofendidas fueron actos de servicio o derivados del mismo.[32]

63. Las víctimas en el presente caso denunciaron a la Procuraduría General de la República los hechos de tortura y violación que habrían ocurrido durante dicha detención ilegal, que constituyen delitos graves en México, además de caracterizar violaciones de derechos humanos garantizados por la Convención Americana. La denuncia, que se acompañó con un certificado expedido por una ginecóloga, fue ratificada y ampliada ante la PGR por Ana y Beatriz González Pérez.[33]

64. Los peticionarios agregan que dicho examen médico "indica que existió cópula en el momento en que se denuncia fueron ejecutadas las violaciones en forma tumultuaria" lo cual se sustenta con "la declaración de por lo menos siete soldados que corroboran el dicho de las víctimas, ya que aceptan explícita y tácitamente haber ejercido violencia contra las hermanas y su familia".[34]

65. El 2 de septiembre de 1994, la PGR decidió remitir la Averiguación Previa 64/94 a la Procuraduría General de Justicia Militar "por incompetencia en razón de la materia". La representante de las hermanas González Pérez en México se opuso a la aplicación del fuero militar por considerar que "en este caso el fuero militar es sinónimo de privilegio, de impunidad e imparcialidad, ya que tendrían que someterse a un aparato judicial militar, luego de haber sido agredidas sexualmente

---

32 Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 1999, pág. 4.

33 El caso fue igualmente documentado por Amnistía Internacional en un informe sobre México, bajo el título "Tres hermanas tzeltales violadas por soldados mexicanos en Chiapas". Dicho informe refleja la denuncia según la cual "los soldados golpearon a las mujeres con sus armas y las patearon para obtener información…luego fueron violadas por unos 10 soldados antes de ser liberadas, sin acusación alguna, el mismo día". Amnistía Internacional, Superando el temor: Violaciones de derechos humanos contra las mujeres en México, AMR 41/009/1996, 3 de marzo de 1996. (traducción no oficial)

34 Comunicación de los peticionarios de 27 de mayo de 1999, pág. 8.

por elementos del mismo grupo". Como prueba de la parcialidad de la justicia militar en este caso citan el Boletín Nº 38 emitido el 3 de julio por la Secretaría de la Defensa Nacional ("SEDENA"), en el cual dicha autoridad "rechaza enérgicamente las falsas imputaciones hechas a personal militar, reservándose el derecho de proceder legalmente en contra de las personas o instituciones que difamen a nuestra institución".[35]

66. El Estado realiza un detallado análisis de la averiguación previa militar, que incluye las declaraciones de varias personas, coincidentes en cuanto a la buena conducta de los uniformados y en la negativa de que los hechos hubieran sucedido. Describe las actuaciones del Procurador General de Justicia Militar en estos términos:

> Recabó la ampliación de las declaraciones de los civiles que presenciaron los hechos, quienes en síntesis manifestaron que en ningún momento hubo maltrato de obra o de palabra por parte del personal militar en contra de las supuestas agraviadas, mucho menos ataque sexual alguno. Recabó la ampliación de las declaraciones del personal militar involucrado, ante la presencia de su respectivo defensor de oficio, quien ofreció las pruebas de confrontación y careos, entre sus defendidos y las supuestas ofendidas, prueba que no fue posible desahogar por la inasistencia de las supuestas agraviadas, contándose con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como observadores en la práctica de las diligencias practicadas, a petición de la Fiscal Militar, así como con peritos traductores del Instituto Nacional Indigenista, médicos legistas con especialidad en ginecología, todos ellos civiles y de la jurisdicción. Citó a la Licenciada Martha Guadalupe Figueroa Mier y al Sr. Roger Maldonado Baqueiro, (énfasis en el original) supuestos representantes legales de las ofendidas, compareciendo únicamente la citada en primer término, notablemente molesta, altanera e intimidante, pero con extremo nerviosismo (sic). En razón de lo anterior, el Jefe de Averigua-

35 Comunicación de los peticionarios de 16 de enero de 1996. En la misma, mencionan que:
El General Brigadier Procurador Mario Guillermo Fromow, responsable del ejercicio de la acción penal en el fuero militar, en oficio dirigido a la Lic. Mercedes Barquet del Colegio de México, A.C., el 1o. de agosto de 1994 al darle información sobre este caso le indica que se han girado citatorios a las víctimas para que comparezcan a declarar ante la autoridad militar por intermedio de las autoridades civiles. En el mismo oficio, demostrando el total desconocimiento del caso, confunde los nombres de las víctimas por otros completamente distintos. Sorprendentemente alega que no existe denuncia alguna para luego destacar que "en la Averiguación Previa que se practica para investigar los hechos que se hicieron del conocimiento de la opinión pública no existe denuncia alguna de los mismos, así tampoco se encuentran probados y por lo tanto hasta el momento no se acreditan los elementos de algún tipo penal ni mucho menos la probable responsabilidad de Elemento Militar Alguno". (*sic*)

> ciones Previas de Justicia Militar concluyó que la imputación en contra del personal militar es total y manifiestamente falsa.[36]

67. El análisis del Estado prosigue con el título denominado "Consideraciones sobre la competencia del fuero de guerra para conocer de los hechos". Bajo dicho título, el Estado indica que "la existencia del Fuero de Guerra obedece a la naturaleza misma del Instituto Armado y a su peculiar modo de vida", y explica que los supuestos que hacen procedente la intervención de dicho fuero son los siguientes: que el autor de la violación a la ley sea miembro de las fuerzas armadas; que el militar esté en servicio o realizando actos relativos al mismo; y que la infracción a la ley sea en contra de la disciplina militar. Luego el Estado los aplica al caso bajo estudio:

> Respecto al primer supuesto, se considera que no existe problema alguno, ya que los propios reclamantes aceptan expresamente que los sujetos activos del hecho delictivo son miembros de las Fuerzas Armadas.
>
> En cuanto al segundo de ellos, referente a que el sujeto activo esté de servicio o ejecutando actos relativos o relacionados a éste, debe entenderse por servicio todo acto que ejecutan los militares, en forma aislada o colectiva, en cumplimiento de órdenes que reciban en el desempeño de las funciones que les competen según su categoría y de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones del Ejército, artículo 37 Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa.
>
> En lo relativo al tercer elemento, que la infracción a la ley o delitos en contra de la disciplina militar, al respecto el Código de Justicia Militar es muy explícito, al establecer en su artículo 57, lo siguiente: …Son delitos contra la disciplina militar (…) II. Los del orden común o federal cuando haya concurrido cualquiera de las circunstancias que enseguida se expresan: a) Que fueran cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo (énfasis en el original).[37]

68. Concluye el Estado que el presente caso "se fundamenta en supuestos vagos e indicios, pero no en prueba plena alguna, señalándose como principal indicio, una nota periodística y una denuncia presentada ante autoridad incompetente".

---

36 Ídem, pág. 3.

37 Ídem, págs. 10 y 11.

69. El Estado mexicano no ha controvertido la presentación de la denuncia en México, ni la prueba médica que acompañaron a la misma las víctimas. La Comisión Interamericana observa que, ante la seria evidencia presentada a las autoridades, el Estado mexicano estaba en la obligación de emprender una investigación expedita, imparcial y efectiva, de acuerdo a los parámetros que le imponen su propia legislación interna y las obligaciones internacionales libremente asumidas. La información disponible en el expediente de este caso revela que las autoridades de la Procuraduría General de la República cedieron su competencia a favor de la Procuraduría General de Justicia Militar, que a su vez ignoró por completo la evidencia presentada por las víctimas y volvió a convocarlas para que se sometieran a un nuevo examen ginecológico. Finalmente, ante la negativa de las víctimas de comparecer a realizarse un nuevo examen dentro de la investigación militar,[38] la PGJM archivó el caso en septiembre de 1995 basada en los testimonios de los pobladores del lugar, en la "falta de interés jurídico por parte de las ofendidas y su representante" y porque "no se acreditan elementos de tipo penal alguno ni la probable responsabilidad de elementos militares".

70. Respecto a la supuesta falta de interés de los representantes de las víctimas, que alega el Estado, CEJIL sostiene que se practicó un examen médico inmediatamente después de los hechos, que fue presentado ante la Procuraduría General de la República y luego ratificado con la declaración de las víctimas. Con base en dichos antecedentes, los peticionarios alegan que hay pruebas de los hechos violatorios, y que

---

38 En tal sentido, los peticionarios afirman:
Es inaceptable la pretensión que estas mujeres, que habían pasado semejante experiencia de tortura, ante miembros de esa institución, iban a sentirse seguras declarando (por tercera vez) ante este organismo. En reiteradas ocasiones los peticionarios hicieron de conocimiento a la Fiscalía civil el temor y el trauma de las víctimas que les dificultaba incluso trasladarse al fuero civil, por tener que verse obligadas a atravesar retenes militares, lo cual hizo imposible que se presentaran ante la autoridad militar a declarar.
Cabe notar que las víctimas debido a la naturaleza del caso es lógico que estuviesen aterradas de presentarse ante el organismo castrense. Más aún cuando los órganos involucrados --en este caso el Ejército-- pasan a ser los encargados de dirigir las investigaciones. No era obligación de las víctimas, quienes ya habían prestado su declaración ante el fuero competente, prestarse otra vez a esa tortura psicológica que implicaría un nuevo interrogatorio y la humillación de un nuevo examen ginecológico, más aún ante el organismo que representa a los responsables de la tortura, detención ilegal y violación de las ofendidas. Lo anterior implica una violación y agresión igual o más grave que la sufrida el 4 de junio de 1994, por lo que no puede ser válida la propuesta del Ejército de reiniciar ellos la investigación, desestimando las ya hechas por el Ministerio público Federal. Más aún si ellos cuentan con testimonio de los propios soldados que "interrogaron" a las ofendidas y aceptan haber estado en tiempo, contexto y oportunidad para cometer la agresión. Básicamente lo único que no aceptan en su testimonio, es haberlas violado, pero aceptan haberlas detenido, interrogado y otros hechos, que incluso por su contradicción permiten suponer que las declarantes dicen la verdad y los soldados mienten. Sin embargo todo ello se desestimó y nunca se procesó a ninguno de ellos. Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 1999, Págs. 5 y 6.

la falta de respuesta se debió a la dificultad en localizar a las mujeres ya que, como consecuencia de los hechos, se vieron obligadas a abandonar sus comunidades y sus familias, y que fueron repudiadas conforme a la cultura indígena.

71. El Estado mexicano afirma, por su parte, que la investigación de los hechos correspondía, de acuerdo a la legislación mexicana, a la PGJM por los alegatos de abuso de autoridad que habrían cometido los militares.[39] Agrega que la Oficina de Quejas y Atención a la Ciudadanía realizó una investigación con base en el artículo publicado en el periódico La Jornada el 17 de junio de 1994, e informó a la SEDENA acerca de las declaraciones de varias personas respecto a los hechos. Sostiene además que la autoridad militar ordenó el 25 de junio de 1994 una investigación "a efecto de determinar si con motivo de los hechos de referencia hubo infracción a la disciplina militar".[40]

72. La Comisión Interamericana debe determinar si la actividad emprendida por los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano en el presente caso satisface las normas de derechos humanos que garantizan la tutela judicial efectiva. El artículo 8(1) de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho "a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial" para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

73. Dicha norma se armoniza con el artículo 25 de la Convención Americana, que dispone:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la

---

39 39 El Estado cuestiona además la demora de los peticionarios en presentar información a la CIDH sobre el caso, y expresa en tal sentido que "un retraso de esta magnitud, bajo ninguna circunstancia puede ser justificable, especialmente tratándose de hechos como los que se alegan". Comunicación del Estado del 14 de julio de 1999, pág. 1. Agrega que "la propia CNDH…determinó dar por concluido el expediente respectivo a raíz precisamente de la inactividad y falta de cooperación de los denunciantes", pero a pesar de ello "reitera su voluntad de continuar con las investigaciones si los peticionarios estuvieran dispuestos a cooperar con las autoridades".

40 El Estado agrega al respecto:

El 2 de julio de 1994, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a la opinión pública, mediante boletín de prensa número 38, que como resultado de la investigación realizada –en torno a la supuesta violación de 3 indígenas Tzeltales por personal militar– se había desprendido que tal imputación era completamente falsa y que no hubo infracción a la Disciplina Militar, de conformidad con la Averiguación Previa A5FTA/03/94-E. Comunicación del Estado mexicano del 24 de octubre de 1996, pág. 2.

Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

74. La Corte Interamericana ha señalado que, en virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal. Ello debe darse dentro de la obligación general que tienen los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.[41]

75. La violación sexual es un acto aberrante, que por sus propias características requiere de medios de prueba distintos a los de otros delitos. Debe evitarse que la víctima sufra una nueva humillación o que reviva los hechos al tener que someter las partes más privadas de su cuerpo a un procedimiento de revisión.[42] Por ello, la CIDH es del parecer que las autoridades investigadoras deben evaluar las circunstancias del caso, analizar todos los elementos de prueba disponibles, tales como los testimonios, indicios, presunciones y demás previstos en la ley. En ausencia de otros elementos de prueba, el examen médico debe estar rodeado de todas las garantías de pleno respeto a la dignidad de la persona y consideración por su estado mental y psicológico.

76. En el caso de las hermanas González Pérez, se ha visto que el examen había sido practicado debidamente, pero que por una decisión irrazonable y arbitraria de las autoridades mexicanas se omitió considerarlo. El documento que se transcribe

---

41 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, párr. 91.

42 La Plataforma de Acción de Beijing establece varios objetivos estratégicos y acciones para asegurar la igualdad y combatir la discriminación en materia de Derechos de la Mujer, uno de los cuales es particularmente relevante para este caso:
Revisar y enmendar las leyes y procedimientos, según fuera necesario, para eliminar toda discriminación contra las mujeres a fin de asegurar que el derecho criminal de fondo y forma garanticen…que las mujeres denunciantes, víctimas, y/o testigos no sean revictimizadas o discriminadas en la investigación de crímenes.
Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Plataforma de Acción de la Declaración de Beijing, párr. 232(l).

en el presente informe constituye un elemento de prueba sólido, ciertamente más contundente de lo que habitualmente disponen las víctimas y sus representantes en los casos de violación sexual, por las razones ya explicadas.

77. La Corte Europea de Derechos Humanos estableció que cuando una persona presenta una denuncia que caracteriza que ha sido torturada por agentes del Estado, el concepto del recurso efectivo comprende, además del pago de compensación si fuera apropiado, la realización de una investigación que permita la identificación y castigo de los culpables. Al analizar un caso similar al que motiva el presente informe, dicho tribunal agregó:

> El requisito de una investigación completa y efectiva de una denuncia en la cual se alega la violación de una persona mientras se hallaba detenida por agentes del Estado implica adicionalmente que la víctima sea examinada, con toda la debida sensibilidad, por profesionales médicos especializados en esta materia y cuya independencia no estuviera circunscripta a las instrucciones emitidas por el Ministerio Publico acerca del alcance de la investigación.[43]

78. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha formulado una serie de principios, mencionados *supra*, sobre la manera en que debe conducirse una investigación sobre hechos de tortura. Particularmente relevante para este análisis es el principio que expresa que "los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos…los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales".[44] Igualmente, cabe recordar que el Proyecto de Declaración sobre la Independencia de la Justicia (conocida como la "Declaración Singhvi") expresa en el numeral 5(f) que la competencia de los tribunales militares debe estar limitada a los delitos militares.[45]

79. En su informe sobre México, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura ha dicho que "el personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar...ni la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni el Procurador General militar informaron al Relator Especial de que se hubiera enjuiciado a personal militar específico por tor-

43 Corte Europea, Aydin Vs. Turquía citado *supra*, párr. 107.
44 Naciones Unidas, E/CN.4/2000/L.54 citado *supra*, Principio No. 2.
45 Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1998/Add.1. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU recomendó en su Resolución 1989/32 que los Estados miembros tuvieran presentes los principios enumerados en dicho documento.

tura".[46] Con base en su informe, el experto independiente de las Naciones Unidas recomienda que "los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio".[47]

80. En este caso, la denuncia planteada en el ámbito interno con el fin de investigar la violación y tortura de las hermanas González Pérez fue trasladada de la jurisdicción ordinaria a la militar.

81. La Comisión Interamericana ha sostenido anteriormente que "cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas", en virtud de lo cual los procedimientos resultan "incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles" y se verifica una impunidad de facto que "supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana".[48] En particular, la CIDH ha determinado que, en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana.[49] En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana:

---

46 Naciones Unidas, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe del Relator Especial Sr. Nigel Rodley, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 86.

47 Idem, párr. 88.j.

48 CIDH, Informe Anual 1995, Informe Nº 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñonez), Ecuador, párr. 48.

49 La falta de idoneidad de la justicia militar para investigar, juzgar y sancionar casos que involucran violaciones de los derechos humanos ha sido materia de pronunciamientos de la Comisión Interamericana:

El sistema de la justicia penal militar tiene varias características singulares que impiden el acceso a un recurso judicial efectivo e imparcial en esta jurisdicción. En primer lugar, el fuero militar no puede ser siquiera considerado como un verdadero sistema judicial. El sistema de justicia militar no forma parte del Poder Judicial del Estado colombiano. Esta jurisdicción es operada por las fuerzas de la seguridad pública y, en tal sentido, queda comprendida dentro del Poder Ejecutivo. Quienes toman las decisiones no son jueces de la carrera judicial y la Fiscalía General no cumple su papel acusatorio en el sistema de la justicia militar.

CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999), págs. 175 a 186. En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado:

Para que un delito se ubique dentro de la competencia del sistema de justicia penal militar, debe haber un claro vínculo desde el comienzo entre el delito y las actividades del servicio militar. Es decir, el acto punible debe darse como un exceso o abuso de poder que ocurra en el ámbito de una actividad directamente vinculada a la función propia de las fuerzas armadas. El vínculo entre el acto criminal y la actividad relacionada con el servicio militar se rompe cuando el delito es extremadamente grave, tal es el caso de delitos contra el género humano. En estas circunstancias, el caso deberá ser remitido al sistema de justicia civil.

Corte Constitucional de Colombia, Decisión C-358 del 5 de agosto de 1997.

> En un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.[50]

82. Los abusos cometidos por los integrantes de las Fuerzas Armadas que privaron de su libertad a las cuatro víctimas y violaron a las hermanas González Pérez, una de ellas menor de edad en el momento de los hechos, no pueden de manera alguna considerarse hechos que afecten bienes jurídicos vinculados al orden militar. Tampoco se trata este caso de excesos cometidos mientras los militares cumplían con las funciones legítimas que les encomienda la legislación mexicana pues, como se ha visto, fue una cadena de hechos violatorios que se inició con la detención arbitraria de las cuatro mujeres. Es decir, ni siquiera se presenta alguna conexión a una actividad propia de las fuerzas armadas que podría justificar la intervención de la justicia militar si, contrariamente a lo sucedido en el presente caso, no hubiera elementos probatorios de delitos comunes que constituyen violaciones de derechos humanos. La Comisión Interamericana enfatiza que la tortura está prohibida de manera categórica en todas sus formas por el derecho internacional,[51] por lo cual la investigación de los hechos de este caso en el ámbito de la jurisdicción militar es absolutamente inapropiada.

83. La Convención Americana impone a los Estados la obligación de prevenir, investigar, identificar y sancionar a los autores y encubridores de violaciones de los derechos humanos. Según ha señalado la Corte Interamericana:

> El artículo 25 con relación al artículo 1.1 obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un

---

50 Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, Sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 117. El caso se refiere a la desaparición forzada de dos personas acusadas de terrorismo en Perú, que ocurrió en el marco de la recuperación de la penitenciaría de "El Frontón" por las fuerzas militares de dicho país en junio de 1986. La Corte Interamericana estableció en su sentencia que los militares "hicieron un uso desproporcionado de la fuerza que excedió en mucho los límites de su función, lo que provocó la muerte de un gran número de reclusos" y que, en consecuencia, "los actos que llevaron a este desenlace no pueden ser considerados delitos militares, sino delitos comunes, por lo que la investigación y sanción de los mismos debió haber recaído en la justicia ordinaria, independientemente de que los supuestos autores hubieran sido militares o no" (párr. 118).

51 Ver, en tal sentido, Corte IDH, Caso Cantoral Benavides citado *supra*, párrs. 95 a 103.

> recurso rápido y sencillo para lograr que los responsables de las violaciones de derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación del daño sufrido. Como ha dicho esta Corte, "el artículo 25 constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención".[52]

84. En razón de las obligaciones mencionadas, el Estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos, juzgar a los responsables, indemnizar a las víctimas y evitar la impunidad. La Corte Interamericana ha señalado al respecto que el Estado debe combatir la impunidad, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones a los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.[53]

85. En el caso bajo análisis, la Comisión Interamericana considera que el Estado ha incumplido su obligación de garantía conforme al artículo 1(1) de la Convención Americana, que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento a las personas bajo su jurisdicción. Esta obligación comprende el deber de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana.[54] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

> Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.[55]

86. La impunidad ha sido definida como "una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos

52 Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 169.
53 Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 173.
54 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.
55 Ídem, Párr. 174 y 176.

eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones".[56]

87. En su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, la CIDH concluyó que "la tortura y los tratamientos crueles siguen siendo utilizados por sectores de las fuerzas de seguridad de dicho país, en particular en las etapas de detención preventiva e investigación previa, como método para obtener confesiones y/o intimidación" y que "la impunidad de los torturadores es la regla".[57] Con base en las conclusiones de dicho informe, la CIDH formuló recomendaciones al Estado mexicano, varias de las cuales son especialmente aplicables al presente caso:

Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal.

Que imparta las instrucciones pertinentes a efectos de que los agentes públicos que llevan a cabo detenciones, informen a los detenidos al momento de realizarlas, de los motivos de la privación de libertad, y de sus derechos y garantías en términos que les sean comprensibles, de acuerdo a su formación, nivel cultural e idioma, de los derechos que le asisten.

Que investigue y sancione a los responsables de hechos de tortura.

Que tome las acciones necesarias para rehabilitar e indemnizar, justa y adecuadamente, a las víctimas de hechos de tortura.

Que las autoridades correspondientes presten una especial atención y fiscalización sobre los agentes estatales (ejército y policía) en las zonas de conflicto, a fin de evitar que se produzcan hechos de tortura.

Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas –particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia– sean investigados y sancionados conforme a la ley; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.

---

56 Naciones Unidas, Experto sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas, doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20, pár. 17. Amnistía Internacional se ha referido igualmente al alcance de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos, al afirmar que "la impunidad de hecho…puede configurarse cuando las autoridades no investigan las violaciones de derechos humanos o aún cuando investigando no lo hacen de manera pronta y diligente y acatando los estándares internacionales en la materia" (énfasis agregado). Amnistía Internacional, Memorial en derecho *amicus curiae* presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Consuelo Benavides Cevallos – Ecuador, 18 de diciembre de 1997, Párr. 68, pág. 23.

57 CIDH, Informe sobre México citado *supra*, párr. 688, pág. 161.

Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas.[58]

88. El presente caso se caracteriza por la total impunidad, ya que a más de seis años desde la fecha en que se cometieron y denunciaron las violaciones de derechos humanos aquí establecidas, el Estado no ha cumplido con su deber de juzgar y sancionar a los responsables por la privación de libertad y violación del derecho a la integridad personal de las integrantes de la familia González Pérez, ni ha reparado el daño causado por tales violaciones. Por el contrario, la investigación se trasladó a la jurisdicción militar, claramente incompetente en razón de la materia y carente de la imparcialidad necesaria para establecer los hechos conforme al debido proceso.

89. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que se hallaba vigente en México en la fecha en que sucedieron los hechos,[59] establece:

Artículo 6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.

Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad.

Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 8. Los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado.

58 Idem, párrs. 717, 719, 725, 726, 727, 746 y 754.

59 México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura el 22 de junio de 1987.

90. La CIDH concluye que el Estado ha incumplido con su obligación de investigar la privación de libertad, violación y tortura de las víctimas y de juzgar a los responsables conforme a las normas previstas en los artículos 8(1) y 25 de la Convención Americana. Igualmente, ha faltado a su deber de asegurar el cumplimiento con sus obligaciones conforme lo establece el artículo 1(1) del instrumento internacional citado. La falta de una investigación imparcial de la denuncia fundada sobre tortura, y la plena impunidad de los responsables hasta la fecha, constituye asimismo, una violación de los artículos 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

V. Actuaciones Posteriores al Informe Nº 79/00

91. El 4 de octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó el Informe Nº 79/00 sobre el presente caso, con base en el artículo 50 de la Convención Americana, y lo transmitió al Estado mexicano el 16 de octubre de 2000 con las recomendaciones correspondientes. El Estado solicitó una prórroga para presentar información referente a las medidas de cumplimiento de las recomendaciones, que fue concedida por la Comisión hasta el 18 de enero de 2001. En dicha fecha, el Estado presentó una comunicación a la CIDH en los siguientes términos:

> El Gobierno de México informa su decisión de atender las recomendaciones contenidas en el informe [79/00]. En virtud de lo anterior, y de conformidad con la Recomendación 1, las autoridades pertinentes reabrirán la averiguación previa A.5.F.T.A./03/94/E.
>
> Una vez concluido la anterior, el Gobierno de México procederá a atender las Recomendaciones 2 y 3, mismas que están directamente vinculadas con el agotamiento del proceso penal respectivo.
>
> En virtud de lo anterior, el Gobierno de México solicita a la Comisión que considere un plazo razonable para la integración debida de la indagatoria. Para tal efecto, el Gobierno informará periódicamente a la CIDH sobre los avances del caso.
>
> De manera adicional, el Gobierno manifiesta la importancia de contar con la colaboración plena de las víctimas, a efecto de facilitar la labor de investigación y procesamiento que deberán llevar a cabo las autoridades competentes.

92. La solicitud de prórroga formulada por el Estado mexicano vincula el cumplimiento de las recomendaciones del informe Nº 79/00 a la reapertura de la Averiguación Previa A.5.F.T.A./03/94/E. La Comisión Interamericana observa que

dicha averiguación es la que inició el Ministerio Público Militar en México, luego de que la Procuraduría General de la República declinara su competencia para investigar los hechos, y que fue posteriormente archivada por dicho órgano militar.[60] Al respecto, cabe reiterar las consideraciones formuladas en este informe al analizar las violaciones de la tutela judicial efectiva y de la obligación de investigar hechos de tortura, especialmente los párrafos 82 y 88 *supra*.

93. El Informe 79/00 contiene dos recomendaciones al Estado mexicano.[61] La primera de ellas se refiere a la investigación "completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana" (énfasis agregado) para determinar la responsabilidad por las violaciones establecidas en este caso, y la segunda es sobre la reparación a las víctimas. En consideración de todo lo expuesto en este informe, la CIDH considera que la reapertura de la investigación militar sobre los hechos no puede de modo alguno constituir cumplimiento de tales recomendaciones sino que, por el contrario, se contrapone al fin de obtener justicia y reparar dichas violaciones. Durante su 110° período ordinario de sesiones, la Comisión Interamericana decidió que no sería posible acceder a la prórroga solicitada y en consecuencia aprobó el presente informe con arreglo al artículo 51 de la Convención Americana.

VI. Conclusiones

94. La Comisión Interamericana ha evaluado en este informe todos los elementos disponibles en el expediente del caso, a la luz de las normas de derechos humanos del sistema interamericano y otros instrumentos aplicables, la jurisprudencia y la doctrina, a fin de decidir sobre el fondo de la cuestión planteada. La CIDH ratifica sus conclusiones de acuerdo a las cuales el Estado mexicano violó en perjuicio de la señora Delia Pérez de González y de sus hijas Ana, Beatriz y Celia González Pérez los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana: derecho a la libertad personal (artículo 7); a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad (artículos 5 y 11); garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25); respecto de Celia González Pérez, los derechos del niño (artículo 19); todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional. La CIDH establece igualmente que el Estado mexicano es responsable por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

60 Ver nota de pie de página 3 *supra*, párr. 1.

61 El texto de las recomendaciones 1 y 2 del Informe 79/00 es idéntico al de las recomendaciones que se hallan en el párrafo 96 del presente informe.

95. Las cuatro víctimas de este caso son integrantes de la etnia tzeltal en México. Al referirse a la situación general de los derechos humanos en dicho país, la CIDH recordó al Estado mexicano su obligación de respetar las culturas indígenas, y en particular se refirió al impacto sufrido por tales comunidades en el estado de Chiapas.[62] En el presente caso, la Comisión Interamericana destaca que el dolor y la humillación que sufrieron las mujeres se agrava por su condición indígena. En primer lugar, por el desconocimiento del idioma de sus agresores y de las demás autoridades intervinientes; y además, por el repudio de su propia comunidad como consecuencia de los hechos aquí establecidos.

96. Con fundamento en las conclusiones de hecho y de derecho expuestas en este informe,

La Comisión Interamericana reitera al Estado Mexicano las siguientes recomendaciones:

1. Investigar de manera completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana para determinar la responsabilidad de todos los autores de las violaciones de derechos humanos en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González.
2. Reparar adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez y a Delia Pérez de González por las violaciones de los derechos humanos aquí establecidas.

VII. Publicación

97. El 19 de marzo de 2001, la Comisión transmitió el informe No. 32/01 –cuyo texto es el que antecede– al Estado mexicano y los peticionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 51(2) de la Convención Americana; y otorgó el plazo de quince días al Estado para que presentara información sobre el cumplimiento de las recomendaciones precedentes. El 3 de abril de 2001 el Estado mexicano remitió una comunicación en la cual reitera "su compromiso para realizar las acciones que

62 En su informe sobre México, la Comisión Interamericana se expresó en los siguientes términos:
La CIDH observa que es obligación del Estado mexicano, dentro de sus principios constitucionales y aquellos reconocidos internacionalmente, respetar las culturas indígenas, y sus organizaciones, y lograr su máximo desarrollo de acuerdo a sus tradiciones, intereses y prioridades. La Comisión considera que el Estado mexicano debe efectuar un análisis de la vigencia de los derechos humanos respecto a los indígenas y sus organizaciones, con fundamento en el Art. 4 de la Constitución que reconoce que "México es un país pluricultural que se fundamenta en sus pueblos indígenas", y en el Convenio 169 de la OIT sobre "Pueblos Indígenas y Tribales" ratificado por dicho país.
CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México citado, párr. 577. Ver en el mismo informe los párrafos 540 a 564.

permitan una solución al caso, justa y equitativa para las víctimas" y expone que "mantendrá a la Comisión informada sobre los avances que tenga la investigación del caso." El 4 de abril de 2001 el Estado trasladó a la CIDH el oficio 001739 emitido el 30 de marzo de dicho año por la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, que contiene una serie de consideraciones de derecho interno mexicano y cuya conclusión es la siguiente:

> En primer lugar, la investigación deberá llevarse a cabo por la Justicia Militar, quien es la competente en el caso que nos ocupa, Institución que puede garantizar la adecuada integración y la seriedad de la investigación; en segundo lugar, la reparación del daño será resultado de un proceso que determine la culpabilidad de los elementos involucrados, en cuyo caso podrá ser el Gobierno Mexicano quien cubra dicha reparación. (*sic*).

98. La información presentada a la Comisión Interamericana por el Estado mexicano no contiene referencia a iniciativa o medida alguna encaminada al cumplimiento de las recomendaciones del informe 32/01, como corresponde a la etapa procesal en que se encuentra el caso. Por lo tanto, la CIDH está relevada de formular consideraciones adicionales a las expuestas en los párrafos precedentes de este informe.

99. En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas, respectivamente, en los capítulos VI y VII *supra*; hacer público el presente informe; e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido totalmente cumplidas por dicho Estado.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Santiago, Chile, a los 4 días del mes de abril de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan E. Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

Informe Nº 54/01*
Caso 12.051
Maria Da Penha Maia Fernandes
Brasil

16 de abril de 2001

I. Resumen

1. El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (en adelante "los peticionarios"), basada en la competencia que le acuerdan los artículos 44 y 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana") y el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará o CMV).

2. La denuncia alega la tolerancia por parte de la República Federativa de Brasil (en adelante "Brasil" o "el Estado") de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de1983. Maria da Penha, como producto de esas agresiones padece de paraplejía irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("la Declaración"), así como de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención de

* El miembro de la Comisión, Hélio Bicudo, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la votación de este caso en cumplimiento del artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

Belém do Pará. La Comisión tramitó reglamentariamente la petición. Dado que el Estado no ofreciera comentarios a la misma, pese a los repetidos requerimientos de la Comisión, los peticionarios solicitaron se presuman verdaderos los hechos relatados en la petición aplicando el artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

3. En este informe la Comisión analiza los requisitos de admisibilidad y considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y 12 de la Convención de Belem do Pará. En cuanto al fondo de la cuestión denunciada, la Comisión concluye en este informe, redactado de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, que el Estado violó en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Concluye también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial. La Comisión recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal del autor del delito de tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Fernandes y para determinar si hay otros hechos o acciones de agentes estatales que hayan impedido el procesamiento rápido y efectivo del responsable; recomienda también la reparación efectiva y pronta de la víctima, así como la adopción de medidas en el ámbito nacional para eliminar esta tolerancia estatal frente a la violencia doméstica contra mujeres.

II. Trámite ante la Comisión y Oferta de Solución Amistosa

4. El 20 de agosto de 1998 la Comisión Interamericana recibió la petición sobre este caso y el 1º de septiembre del mismo año remitió comunicación a los peticionarios acusando recibo de su denuncia e informándoles que se había dado apertura al trámite del caso. El 19 de octubre de 1998, la Comisión Interamericana trasladó la petición al Estado y le solicitó información al respecto.

5. Frente a la falta de respuesta del Estado, el 2 de agosto de 1999, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión con el propósito de que se presuman verdaderos los hechos relatados en la denuncia, en vista

de que habían pasado más de 250 días desde el traslado de la petición a Brasil y éste no había presentado sus observaciones en el presente caso.

6. El 4 de agosto de 1999, la Comisión Interamericana reiteró al Estado su solicitud de envío de la información que considerara pertinente, advirtiendo la posibilidad de aplicar el artículo 42 de su Reglamento.

7. El 7 de agosto de 2000, la Comisión se puso a disposición de las partes por treinta días para iniciar un proceso de solución amistosa de acuerdo con los artículos 48(1)(f) de la Convención y 45 del Reglamento de la Comisión, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta afirmativa de ninguna de las partes, por lo que la Comisión considera que en esta etapa procesal, el asunto no es susceptible de solución por ese medio.

III. Posiciones de las Partes

A. Los Peticionarios

8. De acuerdo con la denuncia, el 29 de mayo de 1983 la señora María da Penha Maia Fernandes, de profesión farmacéutica, fue víctima en su domicilio en Fortaleza, Estado de Ceará, de tentativa de homicidio por parte de su entonces esposo, el señor Marco Antônio Heredia Viveiros, de profesión economista, quien le disparó con un revólver mientras ella dormía, culminando una serie de agresiones durante su vida matrimonial. A resultas de esta agresión, la señora Fernandes resultó con graves heridas y tuvo que ser sometida a innumerables operaciones. Como consecuencia de la agresión de su esposo, ella sufre de paraplejia irreversible y otros traumas físicos y psicológicos.[1]

9. Los peticionarios indican que el señor Heredia Viveiros tenía un temperamento agresivo y violento y que agredía a su esposa y a sus tres hijas durante su relación matrimonial, situación que según la víctima llegó a ser insoportable, aunque por temor no se atrevía a tomar la iniciativa de separarse. Sostienen que el esposo trató

1 Según la denuncia y los anexos presentados por los peticionarios, el señor Viveiros le disparó con un arma de fuego a su esposa mientras ella dormía. Ante el temor y para evitar un segundo disparo, la señora Fernandes se quedó tendida en la cama simulando estar muerta; no obstante, a su ingreso al hospital se encontraba en shock y con tetraplegia producto de lesiones destructivas en la tercera y cuarta vértebras, entre otras lesiones que se manifestaron posteriormente. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, recibido en la Secretaría de la CIDH el 20 de agosto del mismo año, pág.2; y FERNANDES (Maria da Penha Maia), Sobrevivi posso contar, Fortaleza, 1994, pags.28-30 (Anexo 1 de la denuncia).

de encubrir la agresión denunciándola como una tentativa de robo y agresiones por ladrones que se habrían fugado. Dos semanas después de que la señora Fernandes regresó del hospital y estando en recuperación por la agresión homicida del 29 de mayo de 1983, sufrió un segundo atentado contra su vida por parte del señor Heredia Viveiros, quien habría tratado de electrocutarla mientras ella se bañaba. A este punto decidió separarse judicialmente de él.[2]

10. Aseguran que el señor Heredia Viveiros actuó premeditadamente, ya que semanas antes de la agresión intentó convencer a su esposa de hacer un seguro de vida a favor de él, y cinco días antes de agredirla trató de obligarla a firmar un documento en donde vendía el automóvil, propiedad de ella, sin que constara el nombre del comprador. Indican que la señora Fernandes posteriormente se enteró de que el señor Viveiros poseía un historial delictivo; que era bígamo y tenía un hijo en Colombia, datos que él le había ocultado.

11. Añaden que debido a la paraplejia resultante, la víctima debe ser sometida a múltiples tratamientos físicos de recuperación, además de experimentar un severo estado de dependencia que la hace requerir de la ayuda constante de enfermeros para movilizarse. Estos gastos permanentes en medicamentos y fisioterapeutas son costosos y la señora Maria da Penha no recibe ayuda financiera por parte de su exesposo para hacerles frente. Tampoco él cumple con los pagos alimentarios prescritos en el juicio de separación.

12. Alegan los peticionarios que durante la investigación judicial, iniciada días después de la agresión el 6 de junio de 1983, se recogieron declaraciones que comprobaban la autoría del atentado por parte del señor Heredia Viveiros, a pesar de que éste sostenía que la agresión se había producido por ladrones que pretendían entrar al hogar común. Durante el trámite judicial se presentaron pruebas demostrando que el señor Heredia Viveiros tenía intenciones de matarla y en la casa se encontró una escopeta de su propiedad, contradiciendo su declaración negando poseer armas de fuego. Análisis posteriores indicaron que fue el arma utilizada en el delito. Sobre

2 Según las declaraciones de la víctima, el segundo fin de semana después de su regreso de Brasilia el señor Viveiros le preguntó si deseaba tomar un baño y cuando ella se encontraba dentro de la ducha sintió un choque eléctrico con la corriente de agua. La señora Fernandes se desesperó y trató de salir de la ducha, mientras tanto su esposo le contestaba que un pequeño choque eléctrico no la iba a matar. Manifiesta que en ese momento entendió porqué desde su regreso, el señor Viveiros solamente utilizaba el baño de sus hijas para bañarse. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, pág.5 y anexo 2 del mismo documento.

la base de todo ello, el Ministerio Público presentó su denuncia contra el Sr. Heredia Viveros el 28 de septiembre de 1984, como Acción Penal Pública ante la 1a. Vara de Juri de Fortaleza, Estado de Ceara.

13. Los peticionarios señalan que pese a la contundencia de la acusación y pruebas,[3] el caso tardó ocho años en llegar a decisión de Juri, el cual el 4 de mayo de 1991 dictó sentencia condenatoria en contra del señor Viveiros, aplicándole por su grado de culpabilidad en la agresión y tentativa de homicidio, quince años de prisión reducidos a diez años por no constar condenas anteriores.

14. Indican que ese mismo día, 4 de mayo de 1991, la defensa presentó un recurso de apelación contra la decisión del Juri. Este recurso, según el artículo 479 del Código Procesal Penal brasileño, era extemporáneo, pues sólo podía ser formulado durante la tramitación del juicio mas no con posterioridad. Dicha imposibilidad legal es sostenida en forma reiterada por la jurisprudencia brasileña y por el propio Ministerio Público en el caso en análisis.

15. Pasaron otros tres años hasta que recién el 4 de mayo de 1995, el Tribunal de Alzada falló sobre la apelación. En ese fallo aceptó el alegato presentado extemporáneamente y basándose en el argumento de la defensa de que hubo vicios en la formulación de preguntas al jurado anuló la decisión del Juri.

16. Alegan que paralelamente se desarrollaba otro incidente judicial por la apelación contra la sentencia de "pronuncia" (primera decisión judicial por la cual el Juez decide que existen indicios de autoría que justifican llevar el caso a Juri), apelación que habría sido también extemporánea y que así fue declarado por el Juez. Esta decisión también fue apelada al Tribunal de Justicia del Estado de Ceará, que aceptó considerar la apelación y la rechazó, confirmando el 3 de abril de 1995 la decisión de "pronuncia" reafirmando una vez mas que existían indicios suficientes de autoría.

---

3 Dice la denuncia que "varias pruebas fueron recogidas demostrando que el ex-marido de Maria da Penha tenía la intención de matarla y fraguar un asalto a su hogar". Agregan copia del Laudo de la Policía Técnica y de las declaraciones testimoniales de las empleadas domésticas que con lujo de detalle describen indicios sobre la culpabilidad del Sr. Heredia Viveiros. Entre los elementos que describen está la negativa del acusado respecto a que poseía una escopeta (espingarda), arma que luego se comprobó tenía; respecto a sus constantes ataques físicos a la esposa; y contradicciones graves en su historia sobre los sucesos.

17. Continúa la denuncia sobre la ineficacia judicial y retardo de justicia sosteniendo que dos años después de la anulación de la condena dictada por el primer Juri, el 15 de marzo de 1996 se llevó a cabo un segundo juicio por Juri en el que el señor Viveiros fue condenado a diez años y seis meses de prisión.

18. Los peticionarios manifiestan que nuevamente el Tribunal aceptó una segunda apelación de la defensa, en que se alegaba que el reo fue juzgado ignorando las pruebas de autos. Desde el 22 de abril de 1997, el proceso se encuentra esperando la decisión del recurso en segunda instancia ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará y hasta la fecha de la presentación de la petición ante la Comisión, la apelación no se había resuelto.

19. Alegan los peticionarios que a la fecha de la petición la justicia brasileña había tardado más de quince años sin llegar a condena definitiva contra el ex-esposo de la señora Fernandes, en libertad por todo ese tiempo a pesar de la gravedad de la acusación y las numerosas pruebas en su contra y a pesar de la gravedad de los delitos cometidos en contra de la señora Fernandes. De esta manera el Poder Judicial de Ceará y el Estado brasileño han actuado de manera inefectiva omitiendo conducir el proceso judicial de manera rápida y eficaz, y creando un alto riesgo de impunidad, ya que la prescripción punitiva en este caso ocurre al cumplirse los 20 años del hecho, fecha que se está acercando. Sostienen que la acción del Estado brasileño debía haber tenido por objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas por Maria de la Penha, garantizándole un proceso justo en un plazo razonable.[4]

20. Sostienen que esta denuncia no representa una situación aislada en Brasil y que el presente caso es ejemplo de un patrón de impunidad en los casos de violencia doméstica contra mujeres en Brasil, ya que la mayoría de las denuncias no llegan a convertirse en procesos criminales y de los pocos que llegan a proceso, sólo una minoría llega a condenar a los perpetradores. Recuerdan los términos de la propia Comisión cuando sostuvo en su Informe sobre Brasil que: Los delitos que son incluidos en el concepto de violencia contra la mujer constituyen una violación de los derechos humanos de acuerdo con la Convención Americana y los términos más específicos de la Convención de Belém do Pará. Cuando son perpetrados por agentes

4 El mismo Tribunal de Juicio se manifestó sobre el elevado grado de culpabilidad del reo, así como su personalidad peligrosa que se revelaron en el cometimiento del crimen y en sus graves consecuencias, al dictar la condena de quince años de prisión en el primer juzgamiento. FERNANDES (Maria da Penha Maia), Sobrevivi posso contar, Fortaleza, 1994, pág. 74.

del Estado, el uso de la violencia contra la integridad física y/o mental de una mujer o un hombre son responsabilidad directa del Estado. Además, el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el artículo 1(1) de la Convención Americana y el artículo 7(b) de la Convención de Belém do Pará, de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Esto significa que aun cuando la conducta no sea originalmente imputable al Estado (por ejemplo porque el agresor es anónimo o no es agente del Estado), un acto de violación puede acarrear responsabilidad estatal "no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención".[5]

21. Alegan que el Estado no ha tomado medidas efectivas de prevención y punición legal contra la violencia doméstica en Brasil a pesar de su obligación internacional de prevenir y sancionarla. Apuntan también la situación de que los datos de homicidios y violencia sexual contra las mujeres son perpetrados en la mayoría de los casos por sus compañeros o conocidos.[6]

22. Alegan que de acuerdos a sus compromisos internacionales, el Estado de Brasil debería actuar preventivamente –y no lo hace– para disminuir el índice de violencia doméstica, además de investigar, procesar y castigar a los agresores dentro de un plazo considerado como razonable conforme a las obligaciones asumidas internacionalmente en la protección de los derechos humanos. En el caso de la señora Fernandes, el Gobierno brasileño debería haber procedido teniendo como objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas y garantizarle un proceso justo contra el agresor dentro de un plazo razonable.

23. Consideran demostrado que los recursos internos no han sido efectivos para reparar las violaciones a los derechos humanos sufridas por Maria da Penha Maia Fernandes; y para agravar este hecho la demora de la justicia brasileña en brindar una decisión definitiva podría acarrear en 2002 la prescripción del delito por el transcurso de veinte años a partir de su comisión, impidiendo que el Estado ejerza el *jus punendi* y que el acusado responda por el crimen cometido. Esta inefectividad

5 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil 1997. Cap. VIII.

6 Los peticionarios indican que esta situación ha sido incluso reconocida por las Naciones Unidas y presentan notas periodísticas como anexos de su denuncia. Señalan que 70% de los incidentes de violencia contra mujeres ocurren dentro de sus hogares (Human Rights Watch. Report on Brazil, 1991 pág. 351); y que una delegada de policía de Río de Janeiro indicó que de los más de 2000 casos de estupro y castigo a golpes registrado en su Delegación, no conocía de ninguno que hubiera llegado al castigo del acusado (Informe HRW, pág. 367).

del Estado provoca también la incapacidad de la víctima para obtener la reparación civil correspondiente.

24. Finalmente, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión, para que se establezca la presunción de veracidad de los hechos alegados en la denuncia por la falta de respuesta del Estado, no obstante haber pasado más de 250 días desde la transmisión de la denuncia al Brasil.

B. El Estado

25. El Estado de Brasil no ha suministrado a la Comisión respuesta alguna con respecto a la admisibilidad o a los méritos de la petición, pese a los requerimientos efectuados por la Comisión al Estado el 19 de octubre de 1998, el 4 de agosto de 1999 y el 7 de agosto de 2000.

IV. Análisis sobre Competencia y Admisibilidad

A. La competencia de la Comisión

26. Los peticionarios sostienen que el Estado ha violado los derechos de la víctima de conformidad con los artículos 1(1), 8, 24 (en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana), y 25 de la Convención Americana (ratificada por Brasil el 25 de noviembre de 1992); y los artículos 3, 4, 5, y 7 de la Convención de Belém do Pará (ratificada el 27 de noviembre de 1995) por las violaciones ocurridas a partir del 29 de mayo de 1983 y en forma continua hasta el presente. Sostienen que la falta de acción efectiva y tolerancia del Estado es un hecho continuado bajo la vigencia sobreviniente de estas dos Convenciones interamericanas.

27. La Comisión considera que tiene competencia *ratione materiae, ratione loci* y *ratione temporis* por tratarse la petición de derechos protegidos originalmente por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará desde su respectiva vigencia vinculante respecto a la República Federativa de Brasil. A pesar de que la agresión original ocurrió en 1983, bajo la vigencia de la Declaración Americana, la Comisión considera con respecto a la alegada falta de garantías de respeto al debido proceso que por ser violaciones continuadas las mismas cabrían también bajo la vigencia sobreviniente de la Convención Americana y la de Belem do Pará, porque la tole-

rancia alegada del Estado al respecto podría constituir una denegación continuada de justicia en perjuicio de la señora Fernandes que podría imposibilitar la condena del responsable y la reparación de la víctima. Consecuentemente el Estado habría tolerado una situación de impunidad e indefensión con efectos perdurables aún con posterioridad a la fecha en que Brasil se sometió a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.[7]

28. Con relación a su competencia respecto a la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do para" (CVM), la Comisión tiene competencia en general por ser este un instrumento interamericano de derechos humanos, y además por la que le asignan específicamente los Estados en el artículo 12 de dicha Convención, que dice:

> Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la

7 En este sentido, la Comisión tiene jurisprudencia firme, véase CIDH, Caso 11.516, Ovelario Tames, Informe Anual 1998, (Brasil) par.26 y 27, Caso 11.405 Newton Coutinho Mendes y otros, Informe 1998 (Brasil), Caso 11.598 Alonso Eugenio da Silva, Informe Anual 1998 (Brasil), par. 19 y 20, Caso 11.287 João Canuto de Oliveira, Informe Anual 1997 (Brasil).
La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con el concepto de violación continuada, especialmente aplicado al tema de las desapariciones forzadas:
la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana, y que los efectos de estas infracciones, aún cuando algunas, como en este caso, se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino de la víctima.
En virtud de lo anterior, como el destino o paradero del señor Blake no se conoció por los familiares de la víctima hasta el 14 de junio de 1992, es decir con posterioridad a la fecha en que Guatemala se sometió a la jurisdicción contenciosa de este Tribunal, la excepción preliminar que hizo valer el Gobierno debe considerarse infundada en cuanto a los efectos y conductas posteriores a dicho sometimiento. Por ello esta Corte tiene competencia para conocer de las posibles violaciones que imputa la Comisión al propio Gobierno en cuanto a dichos efectos y conductas.
Corte IDH, Caso Blake, Sentencia de Excepciones Preliminares de 2 de julio de 1996, párrafos 39 y 40. En igual sentido véase: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 155; y Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 163. Igualmente ha aceptado en el caso Genie Lacayo (párrafos 21 y 24 Excepciones Prel.) conocer sobre la violación de los artículos 2, 8, 24 y 25 que formaban parte de una denegación de justicia que comenzaba previamente a la aceptación no retroactiva de la competencia de la Corte, pero continuaban luego de ella.
Además, la noción de situación continuada cuenta igualmente con reconocimiento judicial por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos, en decisiones sobre casos relativos a detención que remontan a los años sesenta; y por parte del Comité de Derechos Humanos cuya práctica bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo, a partir del inicio de los años ochenta, contiene ejemplos del examen de situaciones continuadas generando hechos que ocurrían o persistían después de la fecha de entrada en vigor del Pacto y Protocolo con respecto al Estado en cuestión, y que constituían per se violaciones de derechos consagrados en el Pacto.

presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

29. Con respecto a la competencia *ratione personae*, la petición fue presentada conjuntamente por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), todos los cuales tienen capacidad legal para peticionar ante la Comisión según el artículo 44 de la Convención Americana. Además, con relación al Estado, de acuerdo con el artículo 28 de la Convención Americana, cuando se trata de un Estado federativo como lo es Brasil, el Gobierno nacional responde en la esfera internacional tanto por sus propios actos como por los practicados por los agentes de las entidades que componen la Federación.

B. Requisitos de Admisibilidad de la Petición

A. Agotamiento de los Recursos Internos

30. Según el artículo 46(1)(a) de la Convención, es necesario el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna para que una petición sea admisible ante la Comisión. No obstante, establece también en su inciso 46(2)(c), que cuando haya retardo injustificado en la decisión de los recursos internos aquella disposición no se aplicará. Tal como señaló la Corte Interamericana, esta es una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado, y para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por el Estado interesado.[8]

8 Corte IDH. Caso Godinez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No.3 cuyos párrafos 90 y 91 dicen: "De los principios de Derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad (v. Asunto de Viviana Gallardo y otras, Decisión del 13 de noviembre de 1981, No. G 101/81. Serie A, párr. 26). En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado. En tercer lugar, que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad".
"Al aplicar los anteriores principios al presente caso, la Corte observa que el expediente evidencia que el Gobierno no interpuso la excepción en tiempo oportuno, cuando la Comisión inició el conocimiento de la denuncia introducida ante ella, y que ni siquiera la hizo valer tardíamente durante todo el tiempo en que el asunto fue sustanciado por la Comisión".

31. El Estado brasileño no ha contestado las repetidas comunicaciones por las que se le ha transmitido esta petición, y por consiguiente tampoco ha invocado esta excepción. La Comisión considera que ese silencio del Estado constituye en este caso, una renuncia tácita a invocar este requisito que lo releva de llevar más adelante la consideración de su cumplimiento.

32. Sin embargo a mayor abundamiento, la Comisión considera conveniente recordar aquí el hecho incontestado que la justicia brasileña ha tardado más de quince años sin dictar una sentencia definitiva en este caso; y que desde 1997 el proceso se encuentra esperando la decisión del segundo recurso de apelación ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará. En ese respecto, la Comisión considera adicionalmente que ha habido retardo injustificado en el trámite de la denuncia, retardo agravado por el hecho que ese retardo puede acarrear la prescripción del delito y por consiguiente la impunidad definitiva del perpetrador, y la imposibilidad de resarcimiento a la víctima y que, en consecuencia, podría aplicarse también la excepción prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención.

B. Plazo de Presentación

33. De acuerdo con el artículo 46(1)(b) de la Convención Americana, la admisión de una petición está sujeta al requisito de que sea presentada en forma oportuna, dentro de los seis meses de la fecha en que la parte demandante fue notificada de la sentencia final en el ámbito interno. Al no haber sentencia definitiva, la Comisión considera que la petición fue presentada en plazo razonable de acuerdo al análisis de la información presentada por los peticionarios, y que se aplica la excepción respecto al plazo de seis meses contemplada en el artículo 46(2)(c) y en el artículo 37(2)(c) del Reglamento de la Comisión. Deja constancia la Comisión que esta consideración se aplica también a lo relativo a su competencia respecto a la Convención de Belem do Pará, según lo dispone su artículo 12 *in fine*.

C. Duplicación de Procedimientos

34. En relación con la duplicación de procedimientos, no consta que los hechos en estudio hayan sido denunciados ante otra instancia y el Estado no se ha manifestado al respecto; por lo tanto, la Comisión considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(c) y 47(d) de la Convención Americana.

D. Conclusiones Sobre Competencia Y Admisibilidad

35. Por todo lo anterior, la Comisión considera que es competente para decidir este caso y que la presente petición cumple los requisitos de admisibilidad previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belem do Pará.

V. Análisis de los Méritos del Caso

36. El silencio procesal del Estado respecto a esta petición contradice su obligación adquirida al ratificar la Convención Americana en relación con la facultad de la Comisión para "actuar respecto a las peticiones y otras comunicaciones, en el ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44 a 51 de la Convención". La Comisión ha analizado el caso sobre la base de los documentos provistos por el peticionario y otros materiales obtenidos, teniendo en cuenta el artículo 42 de su Reglamento. Entre los documentos analizados se encuentran:

- el libro publicado por la víctima "Sobreviví Posso Contar".
- el Informe de la Delegación de Robos y Hurtos, respecto a su investigación.
- Los informes médicos sobre el tratamiento al que debió someterse la víctima Maria da Penha.
- Noticias periodísticas sobre el caso, y sobre la violencia doméstica contra la mujer en general en Brasil.
- La denuncia contra Heredia Viveiros efectuada por el Ministerio Público.
- El Informe del Instituto de Policía Técnica del 8 de octubre de 1983 y de la Delegación de Robos y Hurtos de esa misma fecha, ambos sobre la escena del crimen y el hallazgo de arma.
- Las declaraciones de las empleadas domésticas del 5 de enero de 1984.
- El pedido de antecedentes sobre Marco Antonio Heredia Viveros, del 9 de febrero de 1984.
- El Informe del examen de salud de la víctima del 10 de febrero de 1984.
- La decisión de "pronuncia" declarando procedente la denuncia, por la Jueza de Derecho de la 1a. Vara, de fecha 31 de octubre de 1986.
- La condena por el Juri de 4 de mayo de 1991.
- El Alegato del Procurador General solicitando el rechazo del recurso de apelación del 12 de diciembre de 1991.
- La anulación por el Tribunal de Justicia del Estado, el 4 de mayo de 1994 de la condena del Juri original.

- La decisión del Tribunal de Justicia del Estado del 3 de abril de 1995, aceptando conocer el recurso contra la decisión de pronuncia, pero negando su proveimiento, y sometiendo al acusado a nuevo juzgamiento por Tribunal Popular.
- La decisión del nuevo Tribunal Popular Juri condenando al acusado, del 15 de marzo de 1996.

A juicio de la Comisión, del análisis de todos los elementos de convicción disponibles no surgen elementos que permitan llegar a conclusiones distintas respecto de los temas analizados, a las que se presentan a continuación.[9] La Comisión analizará primeramente el derecho a la justicia según la Declaración y la Convención Americana, para luego completarlo aplicando la Convención de Belem do Pará.

A. Derecho de Justicia (Artículo XVIII de la Declaración); y a las Garantías Judiciales (Artículo 8) y a la Protección Judicial (Artículo 25), en relación con la Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos (Artículo 1(1)) de la Convención

37. Los artículos XVIII de la Declaración y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen para cada persona el derecho de acceso a recursos judiciales, y a ser escuchada por una autoridad o tribunal competente cuando considere que sus derechos fueran violados, que reafirman el artículo XVIII (Derecho a la Justicia) de la Declaración, todos ellos vinculados con la obligación prevista en el artículo 1(1) de la Convención. Dice la Convención:

Artículo 25(1): Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

38. Han transcurrido más de diecisiete años desde que se inició la investigación por las agresiones de las que fue víctima la señora Maria da Penha Maia Fernandes y

9 Como parte del presente análisis, la Comisión fundamentó su estudio principalmente en los documentos presentados por los peticionarios, además de otros instrumentos disponibles tales como: CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, 13 de octubre de 1998, pág. 91; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Brasil*, 29 de septiembre de 1997, pág. 164; United Nations Development Programme, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, 2000, págs. 290; así como en diversa jurisprudencia del Sistema Interamericano e internacional.

hasta la fecha, según la información recibida, sigue abierto el proceso en contra del acusado, no se ha llegado a sentencia definitiva ni se han reparado las consecuencias del delito de tentativa de homicidio perpetrado en perjuicio de la señora Fernandes.[10] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el plazo razonable establecido en el artículo 8(1) de la Convención no es un concepto de sencilla definición y se ha referido a fallos de la Corte Europea de Derechos Humanos para precisarlo. Dichos fallos establecen que se deben evaluar los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: la complejidad del asunto; la actividad procesal del interesado; y la conducta de las autoridades judiciales.[11]

39. En este sentido, la determinación de en qué consiste el término "en un plazo razonable" debe hacerse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. *In casu*, la Comisión tuvo en cuenta tanto lo alegado por los peticionarios como el silencio del Estado.[12] Concluye la Comisión que desde la investigación policial completada en 1984 existían en el proceso claros y determinantes elementos de prueba para completar el juzgamiento, y que la actividad procesal fue retardada una y otra vez por largos postergamientos de las decisiones, aceptación de recursos extemporáneos, y tardanzas injustificadas. Asimismo, considera que la víctima y peticionaria en este caso ha cumplido con lo pertinente en cuanto a la actividad procesal ante los tribunales brasileños cuyo impulso procesal está en manos del Ministerio Público y los tribunales actuantes, con los cuales la víctima acusadora ha colaborado en todo momento. Por ello, la Comisión considera que ni las características del hecho y de la condición personal de los implicados en el proceso, ni el grado de complejidad de la causa, ni la actividad procesal de la interesada constituyen elementos que excusen el retardo injustificado de la administración de justicia en este caso.

40. Desde que la señora Fernandes fue víctima del delito de tentativa de homicidio en 1983, presuntamente por su entonces esposo, y se iniciaron las investigaciones respectivas, transcurrieron casi ocho años para que se llevara a cabo el primer juicio

---

10 Casi la mitad de ese tiempo, desde el 25 de septiembre de 1992, bajo la vigencia para Brasil de la Convención Americana, e igualmente desde el 27 de noviembre de 1995 de la Convención de Belém do Pará.

11 Corte IDH, Caso Genie Lacayo, Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

12 En este sentido, la Comisión considera importante recordar que la Corte Interamericana ha manisfestado que:
Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno.
Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 136

en contra del acusado en 1991; los defensores presentaron un recurso de apelación extemporáneo que fue aceptado pese a su irregularidad procesal, y luego de tres años más el Tribunal decidió anular el juicio y la sentencia condenatoria existente.[13]

41. El nuevo proceso fue postergado por un recurso especial contra la sentencia de "pronuncia" (*indictment*) de 1985, (recurso igualmente alegado como extemporáneo) que recién fue resuelto tardíamente el 3 de abril de 1995. El Tribunal de Justicia del Estado de Ceará reafirmó diez años después lo decidido por el Juez en 1985 que había indicios de autoría por parte del acusado. Otro año más tarde, el 15 de marzo de 1996, un nuevo Juri condenó al señor Viveiros a diez años y seis meses de prisión. Es decir, cinco años después de que se emitiera sentencia por primera vez en este caso. Y por último, aunque aún sin cerrar el proceso, una apelación en contra de la decisión condenatoria se encuentra esperando decisión desde el 22 de abril de 1997. En este sentido, la Comisión Interamericana observa que la tardanza judicial y la prolongada espera para decidir recursos apelatorios demuestran una conducta de las autoridades judiciales que constituye una violación al derecho a obtener un recurso rápido y efectivo establecido en la Declaración y en la Convención. Durante todo el proceso de 17 años el acusado de doble tentativa de homicidio contra su esposa, siguió –y sigue– en libertad.

42. Como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> …Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación de los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte del Estado de sus deberes de respetar y garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1(1) de la Convención.[14]

De igual manera, la Corte ha establecido lo siguiente:

> El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se

13 Los peticionarios alegan que el fundamento de este recurso de apelación no procedía, según el artículo 479 del Código Procesal Penal de Brasil; la Comisión considera este aspecto de acuerdo a las facultades que le confiere el artçículo XVIII de la Declaración Americana.

14 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 173.

> restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención.[15]

43. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con la circunstancia de que se haya abstenido de actuar para asegurarle a la víctima el ejercicio de sus derechos, la Corte Interamericana se ha manifestado de la siguiente forma:

> La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.[16]

44. En el presente caso no se ha llegado a producir una sentencia definitiva por los tribunales brasileños después de diecisiete años, y ese retardo está acercando la posibilidad de impunidad definitiva por prescripción, con la consiguiente imposibilidad de resarcimiento que de todas maneras sería tardía. La Comisión considera que las decisiones judiciales internas en este caso presentan una ineficacia, negligencia u omisión por parte de las autoridades judiciales brasileñas y una demora injustificada en el juzgamiento de un acusado e impiden y ponen en definitivo riesgo la posibilidad de penar al acusado e indemnizar a la víctima por la posible prescripción del delito. Demuestran que el Estado no ha sido capaz de organizar su estructura para garantizar esos derechos. Todo ello es una violación independiente de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1(1) de la misma, y los correspondientes de la Declaración.

---

15 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 176; y Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 187.

16 Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 175.

B. Igualdad ante la Ley (Artículo 24 De La Convención) y Artículos II y XVIII de la Declaración

45. Los peticionarios también alegan la violación del artículo 24 de la Convención Americana en relación con los derechos de igualdad ante la ley, y de derecho a justicia protegidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos II y XVIII).

46. En este sentido, la Comisión Interamericana destaca que ha seguido con especial interés la vigencia y evolución del respeto a los derechos de la mujer y en particular aquellos relacionados con la violencia doméstica. La Comisión recibió información sobre el alto número de ataques domésticos contra las mujeres en Brasil. Solamente en Ceará (donde ocurrieron los hechos de este caso) hubo en 1993, 1183 amenazas de muerte registradas en las Delegaciones especiales policiales para la mujer, dentro de una total de 4755 denuncias.[17]

47. Las agresiones domésticas contra mujeres son desproporcionadamente mayores que las que ocurren contra hombres. Un estudio del Movimiento Nacional de Derechos Humanos de Brasil compara la incidencia de agresión doméstica contra las mujeres y contra los hombres, mostrando que en los asesinatos había 30 veces más probabilidad para las víctimas mujeres de haber sido asesinadas por su cónyuge, que para las víctimas masculinas. La Comisión encontró en su Informe Especial sobre Brasil de 1997 que existía una clara discriminación contra las mujeres agredidas por la ineficacia de los sistemas judiciales brasileños y su inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales, inclusive los que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil. Decía la Comisión en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en 1997:

> Además, incluso donde estas comisarías especializadas existen, el caso continúa frecuentemente siendo que las quejas no son del todo investigadas o procesadas. En algunos casos, las limitaciones entorpecen los esfuerzos que se realizan para responder a estos delitos. En otros casos, las mujeres no presentan cargos formales contra el agresor. En la práctica, las limitaciones legales y de otra índole a menudo exponen a las mujeres a situaciones en las que se sienten obligadas a actuar. Por ley, las mujeres deben presentar sus

17 Maia Fernández, Maria da Penha *"Sobrevivi posso contar"* Fortaleza, 1994, pág. 150; datos basados en información de las *Delegacias Policiales.*

quejas en una comisaría y explicar qué ocurrió para que el delegado pueda redactar la "denuncia de un incidente". Los delegados que no han recibido suficiente capacitación pueden no ser capaces de prestar los servicios requeridos, y algunos continúan, según se informa, respondiendo a las víctimas de manera que les hacen sentir vergüenza y humillación. Para ciertos delitos, como la violación sexual, las víctimas deben presentarse al Instituto Médico Legal, el cual tiene la competencia exclusiva de llevar a cabo los exámenes médicos requeridos por la ley para procesar una denuncia. Algunas mujeres no tienen conocimiento de este requisito, o no tienen acceso a dicha institución de la forma justa y necesaria para obtener las pruebas requeridas. Estos institutos tienden a estar ubicados en áreas urbanas y, en donde están disponibles, a menudo no cuentan con el personal suficiente. Además, incluso cuando las mujeres toman las medidas necesarias para denunciar la práctica de delitos violentos, no hay garantía de que éstos serán investigados y procesados.

A pesar de que el Tribunal Supremo de Brasil revocó en 1991 la arcaica "defensa del honor" como una justificación para el asesinato de la esposa, muchos tribunales continúan siendo reacios a procesar y sancionar a los autores de la violencia doméstica. En algunas áreas del país, el uso de la "defensa del honor" persiste y en algunas áreas la conducta de la víctima continúa siendo un punto central en el proceso judicial para procesar un delito sexual. En vez de centrarse en la existencia de los elementos jurídicos del delito en cuestión, las prácticas de algunos abogados defensores –toleradas por algunos tribunales– tienen el efecto de requerir a la mujer que demuestre la santidad de su reputación y su inculpabilidad moral a fin de poder utilizar los medios judiciales legales a su disposición. Las iniciativas tomadas tanto por el sector público como el privado para hacer frente a la violencia contra la mujer han empezado a combatir el silencio que tradicionalmente la ha ocultado, pero todavía tienen que superar las barreras sociales, jurídicas y de otra índole que contribuyen a la impunidad en que a menudo estos delitos languidecen.

48. En ese informe también se hace referencia a distintos estudios que comprueban que en los casos en que se han llevado estadísticas, éstas muestran que sólo un porcentaje de los delitos denunciados a las comisarías de policía especializadas son actualmente investigados. (Unido de Mulleres de São Paulo, A Violencia Contra a Mulher e a Impunidade: Una Questão Política (1995). En 1994, de 86.815 quejas

presentadas por mujeres agredidas domésticamente, sólo se iniciaron 24.103 investigaciones policiales, según ese informe.

49. Otros informes indican que 70% de las denuncias criminales referidas a violencia doméstica contra mujeres se suspenden sin llegar a una conclusión. Solo 2% de las denuncias criminales por violencia doméstica contra mujeres llegan a condena del agresor. (Informe de la Universidad Católica de São Paulo, 1998).

50. En este análisis del patrón de respuesta del Estado a este tipo de violaciones, la Comisión nota también medidas positivas efectivamente tomadas en el campo legislativo, judicial y administrativo.[18] Resalta la Comisión tres iniciativas que tienen relación directa con el tipo de situaciones ejemplificadas por este caso: 1) la creación de delegaciones policiales especiales para atender denuncias sobre ataques a las mujeres; 2) la creación de casas refugio para mujeres agredidas; y 3) la decisión de la Corte Suprema de Justicia en 1991 que ha invalidado el concepto arcaico de "defensa del honor" como causal de justificación de crímenes contra las esposas. Estas iniciativas positivas, y otras similares, han sido implementadas de una manera reducida con relación a la importancia y urgencia del problema, tal como se indicó anteriormente. En el caso emblemático en análisis, no han tenido efecto alguno.

C. Artículo 7 de la Convención de Belém Do Pará

51. El 27 de noviembre de 1995, Brasil depositó su ratificación de la Convención de Belem do Pará, el instrumento interamericano por el cual los Estados americanos reconocen la importancia de este problema, establecen normas que cumplir y compromisos para enfrentarlo, y establecen la posibilidad para cualquier persona u organización de peticionar y accionar respecto al tema ante la Comisión Interamerica-

18 Como resultado de la acción concertada del sector gubernamental y del CNDM [Consejo Nacional de los Derechos dela Mujer], la Constitución brasileña de 1988 refleja avances importantes a favor de los derechos de la mujer. Dentro del Programa Nacional sobre Derechos Humanos, las iniciativas propuestas por el Gobierno que pretenden mejorar los derechos de la mujer incluyen, inter alia: apoyar al Consejo Nacional de Derechos de la Mujer y al Programa Nacional para Prevenir la Violencia contra la Mujer; esfuerzos de apoyo para prevenir la violencia sexual y doméstica contra la mujer, proporcionar asistencia integrada a las mujeres con riesgo y educar al público sobre la discriminación y la violencia contra la mujer y las garantías disponibles; revocar ciertas disposiciones discriminatorias del Código Penal y del Código Civil sobre el poder paterno; fomentar el desarrollo de enfoques orientados a la condición de varón o mujer en la capacitación de los agentes del Estado y en el estableciemiento de directrices para los planes de estudios de la educación primaria y secundaria; y promover estudios estadísticos sobre la situación de la mujer en el ámbito laboral. El Programa también encomienda al Gobierno implementar las decisiones consagradas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

na de Derechos Humanos y por sus procedimientos. Los peticionarios solicitan que se declare la violación por parte del Estado de los artículos 3, 4, 5, y 7 de esta Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y alegan que el presente caso debe ser analizado a la luz de la discriminación en razón del género femenino por parte de los órganos del Estado brasileño, que refuerza el patrón sistemático de violencia contra la mujer e impunidad en Brasil.

52. Como se indicó anteriormente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* y *ratione temporis* para conocer de este caso bajo lo señalado por la Convención de Belém do Pará respecto a hechos posteriores a su ratificación por Brasil, es decir la alegada violación continuada al derecho a la tutela judicial efectiva y por consiguiente por la tolerancia que implicaría respecto a la violencia contra la mujer.

53. La Convención de Belém do Pará es un instrumento esencial que refleja los grandes esfuerzos realizados a fin de encontrar medidas concretas para proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de agresiones y violencia, tanto dentro como fuera de su hogar y núcleo familiar. Define así la CVM la violencia contra la mujer:

Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

54. El ámbito de aplicación de la CMV se refiere pues a situaciones definidas por dos condiciones: primero, que haya habido violencia contra la mujer tal como se describe en los incisos a) y b); y segundo que esa violencia sea perpetrada o tolerada por el Estado. La CMV protege entre otros los siguientes derechos de la mujer violados por la existencia de esa violencia: el derecho a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su se-

guridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículo 4(a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g) y los consiguientes deberes del Estado establecidos en el artículo 7 de ese instrumento. Dice el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

DEBERES DE LOS ESTADOS

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

55. La impunidad que ha gozado y aún goza el agresor y ex esposo de la señora Fernandes es contraria a la obligación internacional voluntariamente adquirida por parte del Estado al ratificar la Convención de Belém do Pará. La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que Maria da Penha sufrió, y esa omisión de los tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex-marido sufridas por la señora Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

56. Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa inefectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.

57. En relación con los incisos c y h del artículo 7, la Comisión debe considerar las medidas tomadas por el Estado para eliminar la tolerancia de la violencia doméstica. La Comisión ha llamado la atención positivamente por varias medidas de la actual administración con ese objetivo, en particular la creación de Delegaciones especiales de policía, los refugios para mujeres agredidas, y otras.[19] Sin embargo en este caso emblemático de muchos otros, la ineficacia judicial, la impunidad y la imposibilidad de obtener una reparación por la víctima establece una muestra de la falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica. El artículo 7 de la Convención de Belem do Pará parece ser una lista de los compromisos que el Estado brasileño no ha cumplido aún en cuanto a este tipo de casos.

58. Por lo expuesto, la Comisión considera que en este caso se dan las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y existe responsabilidad del Estado por la falta de cumplimiento del

19 Ver el capítulo relativo a los derechos de la mujer brasileña en el Informe Especial de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, 1997.

Estado a sus deberes establecidos en los artículos 7(b), (d), (e) (f) y (g) de esa Convención, en relación a los derechos por ella protegidos, entre ellos, a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículos 4(a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g)).

VI. Actuaciones Posteriores al Informe nº105/00

59. La Comisión aprobó el Informe N0 105/00 sobre el presente caso el 19 de octubre de 2000, durante su 108o período de sesiones. Dicho informe se trasmitió al Estado con fecha 1º de noviembre de 2000, concediéndole un plazo de dos meses para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas; e informó a los peticionarios de la aprobación de un informe bajo el artículo 50 de la Convención. Pasado el plazo concedido, la Comisión no ha recibido respuesta del Estado respecto a dichas recomendaciones, por lo que la CIDH considera que dichas recomendaciones no han sido cumplidas.

VII. Conclusiones

60. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado de Brasil las siguientes conclusiones:

1. Que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y de acuerdo al artículo 12 de la Convención de Belem do Pará, con respecto a violaciones de los derechos y deberes establecidos en los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana (la Declaración); así como del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Que, con fundamento en los hechos no controvertidos y el análisis expuestos anteriormente, la República Federativa de Brasil es responsable de la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento, por la dilación injustificada y tramitación negligente del presente caso de violencia doméstica en Brasil.

3. Que el Estado ha tomado algunas medidas destinadas a reducir el alcance de la violencia doméstica y la tolerancia estatal de la misma, aunque dichas medidas no han aún conseguido reducir significativamente el patrón de tolerancia estatal, en particular a raíz de la inefectividad de la acción policial y judicial en el Brasil, respecto a la violencia contra la mujer.
4. Que el Estado ha violado los derechos y el cumplimiento de sus deberes según el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará en perjuicio de la señora Fernandes; y en conexión con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y en su relación con el artículo 1(1) de la Convención, por sus propios actos omisivos y tolerantes de la violación inflingida.

VIII. Recomendaciones

61. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado brasileño las siguientes recomendaciones:

1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.
3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.
4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:
   a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica;
   b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso;

c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera;
d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales;
e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares,
f. Informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la transmisión del presente Informe al Estado, con un informe de cumplimiento de estas recomendaciones a los efectos previstos en el artículo 51(1) de la Convención Americana.

IX. Publicación

62. El 13 de marzo de 2001 la Comisión remitió este Informe al Estado Brasileño de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, concediendo el plazo de un mes a contar de su envío para que fuesen cumplidas las recomendaciones arriba indicadas. Vencido este plazo, la Comisión no ha recibido respuesta alguna del Estado a este respecto. Igualmente dicho informe fue enviado reglamentariamente a los peticionarios.

63. En virtud de las consideraciones anteriores y de conformidad con los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar las conclusiones y recomendaciones de los párrafos 1 y 2, haciendo público este informe e incluyéndolo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado brasileño con relación a las recomendaciones mencionadas, hasta que hayan sido cumplidas.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los 16 días del mes de abril de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segundo Vicepresidente; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo y Peter Laurie.

Apartado IX

Otros Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

OEA/Ser. L/V/II.100
Doc. 7 rev. 1
Septiembre 24, 1998

Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

Capítulo IX
Los Derechos de la Mujer

[. . .]

Introducción

609. En las últimas décadas, se ha incrementado sustancialmente la participación femenina en la actividad económica. Este fenómeno está estrechamente ligado a los profundos cambios sociales que se han operado en México y en los demás países de América Latina. Sin embargo, estos cambios no se han producido a un bajo costo. Las mujeres han sufrido grandes discriminaciones en el hemisferio, siendo relegadas en muchos casos a trabajos del hogar, y marginadas, en otros, de ascensos laborales. La CIDH ha prestado particular atención a esta materia, ya que cuenta incluso con una relatoría hemisférica sobre el tema. En la visita in loco realizada a México, el mismo fue abordado con especial detenimiento, recibiéndose un importante número de denuncias e informes que demuestran lo delicado de la situación de los derechos de la mujer.

I. El Marco Jurídico

A. Normativa Internacional

610. La Convención Americana establece en su artículo 24 que "todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

611. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra lo siguiente en su artículo 26:

> Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión...

612. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala en su artículo 2 que:

> Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer...

613. Asimismo, el artículo 11.1 del mismo instrumento señala que:

> Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:
>
> (…)
>
> (b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
>
> (c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo...

B. Normativa Interna

614. El artículo 1o. de la Constitución Política mexicana establece que "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...".

615. El artículo 4 constitucional señala:

> El varón y la mujer son iguales ante la ley...Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

II. La participación de la Mujer

616. En México, como en otros países de América Latina, las mujeres no han tenido a lo largo de la historia una gran participación en las distintas ramas de la economía, ni en el ejercicio de cargos públicos. Si bien esta tendencia ha variado en los últimos años, incrementándose el número de plazas ocupadas por mujeres, los niveles

continúan siendo bajos. En 1990, el 20% de los administradores y gerentes de las empresas mexicanas eran mujeres. En 1995, el 6,7% de las personas que trabajaban para el Gobierno eran mujeres, y solo el 13,9% de los congresistas pertenecían a ese sexo.[1]

617. La CIDH estima que es fundamental el realce de la labor de la mujer como factor para el desarrollo de los sistemas económicos y políticos de los pueblos del hemisferio. Asimismo, entiende que tal objetivo sólo puede ser logrado con el esfuerzo de las propias mujeres, estudiando, preparándose y luchando para ocupar posiciones importantes dentro de las distintas fuentes de trabajo. Sin embargo, es fundamental que el Estado cree las condiciones necesarias para tal efecto, y así promover una participación más activa de la mujer en los distintos entes políticos y económicos del país. En este sentido, la Comisión ve con especial complacencia, la creación por parte del Estado mexicano, del Programa Nacional de la Mujer - Alianza para la Igualdad, el cual permitirá avanzar en el ordenamiento integral de las tareas orientadas a promover su participación plena en la sociedad en igualdad de oportunidades con los hombres. Entre las acciones prioritarias, dicho programa tiene previsto establecer mecanismos para asegurar el respeto de las trabajadoras y su acceso a los sistemas de previsión y seguridad social, en pie de igualdad con los hombres, vigilando el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo para evitar la discriminación por sexo, edad, estado civil y gravidez, así como la segregación ocupacional y la correlativa disparidad por sexo en las remuneraciones y en las oportunidades de ascenso laboral.

618. A pesar de estos avances, existen problemas fundamentales que quedan por combatir, uno de ellos es el relacionado con los bajos índices de desarrollo de la mujer en comparación con el de los hombres. Al respecto en 1993, el 13,6% de la población adulta femenina era analfabeta, en comparación con el 8,9% de la población adulta masculina, y el porcentaje de mujeres estudiantes era menor en un 6% que el de los varones.[2] Aunque los porcentajes no sean alarmantemente distintos, existe la necesidad de reducir estas disparidades, para así evitar que las oportunidades de la mujer no se vean mermadas como consecuencia de su baja formación.

1 UNDP - Human Development Report 1996.
2 UNDP - Human Development Report, 1996.

III. La Violencia contra la Mujer

619. La problemática existente en el hemisferio por la gran cantidad de hechos de violencia contra la mujer, ha despertado el interés de los Estados que han apoyado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Dicho instrumento ha entrado en vigor el 5 de marzo de 1995, y hasta el momento ha sido ratificado por veintisiete Estados. México se encuentra entre los países signatarios, más no entre los que la han ratificado. En este sentido, la Comisión durante la visita in loco realizada a México, expresó a las autoridades gubernamentales mexicanas la necesidad e importancia que representa para el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, así como para el pueblo de dicho país, que el Estado ratifique todos los instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos, incluyendo la Convención de Belém do Pará.

620. El artículo 1 de dicha Convención señala:

> Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.[3]

621. En esta materia, la Comisión destaca la iniciativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consistente en la creación de Centros de Terapia y Apoyo, y Centros de Atención de las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, como parte de las dependencias especializadas de dicha institución.[4] El Estado puso en conocimiento de la CIDH que se han instalado Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, y que se han puesto en marcha programas de atención a víctimas en 27 estados de México. Informó además que en la reforma al Código Penal del Distrito Federal en 1990, se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como "delito que concierne no sólo a conductas del patrón, empleador, o supervisor, sino a las

---

3 El artículo 2 señala que se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar del trabajo, así como instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

4 Igualmente, Aguascalientes, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas cuentan con centros de atención o Fiscalía.

cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas". En abril de 1996 también se otorgaron facultades a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para atender a las víctimas de este tipo de delitos, con apoyo jurídico, social y psicológico.

622. La CIDH reconoce el valor positivo de las acciones arriba señaladas, como mecanismos para prever el castigo de los culpables de dichos actos de violencia. La Comisión señala que, además de dichas medidas punitivas, deben adoptarse aquellas dirigidas a prevenir los referidos actos de violencia. En este sentido, la Comisión ha recibido denuncias que indican que las mujeres son víctimas de graves abusos cometidos por agentes del Estado, o con su consentimiento, como es el caso del delito de violación, especialmente cuando están privadas de su libertad. La importancia de atacar el problema preventivamente es indudable, pues con frecuencia las mujeres que han sufrido abusos sexuales por agentes de la seguridad mexicana, temen realizar la denuncia, por miedo a represalias en su contra o de sus seres queridos. Si bien se desconocen las estadísticas manejadas por el Gobierno, las numerosas denuncias realizadas por organizaciones de derechos humanos parecen confirmar lo reiterado de la situación.[5]

623. Entre las denuncias se encuentra un caso ocurrido el 2 de noviembre de 1995, aproximadamente a las 6:30 p.m., cuando la niña N.N.,[6] de 14 años de edad, se encontraba caminando por el palacio municipal en el pueblo de Cuetzalán, Estado de Puebla, cuando fue interceptada por cuatro policías municipales, incluido el Comandante. N.N., que es miembro de la Comunidad de San Miguel Tzinacapán, cerca de Cuetzalán, la llevaron por la fuerza a la comandancia e introdujeron en los baños. Se le dijo que se desvistiese y, ante su negativa, uno de los policías forzosamente le arrancó la ropa. Posteriormente, le arrojaron dos cubetas de agua y fue llevada a una de las celdas policiales. N.N. fue violada por tres oficiales. Como resultado del ataque, la misma sufrió múltiples hematomas y laceraciones. Fue amenazada de muerte y de que su familia sufriría represalias si informaba a alguien acerca de lo que había pasado. Posteriormente, N.N. presentó una denuncia ante el Agente del Ministerio Público y un doctor certificó esa misma noche la violación. El caso todavía continúa en la impunidad.[7]

---

5 La Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C. (COVAC), señala que la afluencia de personas que diariamente acuden a la Asociación se ha incrementado cada año. Para 1991, atendió 334 casos; en 1992, 491 casos; y en 1993, 711 casos.

6 La identidad de esta persona es de conocimiento de la CIDH, pero no se revela por tratarse de una menor de edad.

7 Amnistía Internacional, Violaciones de Derechos Humanos en contra de las Mujeres en México, pág. 4.

624. La Comisión ha recibido igualmente otras denuncias similares, como la de las hermanas María Teresa, Cristina y María Méndez Santíz. Las mismas denunciaron que el 8 de junio de 1994, fueron detenidas ilegalmente junto con su madre por miembros del Ejército Federal mexicano en el retén militar localizado en el camino que va rumbo al Ejido Jalisco, en el Municipio de Altamirano, Estado de Chiapas, aproximadamente a las 2:30 p.m., al regresar ellas de un poblado vecino donde fueron a vender productos agrícolas. Asimismo, señalaron que, en el momento de su detención, los militares empezaron a hostigarlas y torturarlas para que confesaran su participación en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Las hermanas fueron separadas de su madre e introducidas en un cuarto de madera donde fueron interrogadas. Luego, un oficial ordenó a otros soldados que entraran y sujetaran a las tres mujeres para posteriormente violarlas. Los hechos relatados continúan impunes.[8]

625. Igualmente, las mujeres en México son víctimas frecuentes de violencia dentro de la familia o unidad doméstica, quedando en muchos casos impune el cónyuge agresor. La Comisión fue informada de que en otros casos, la pena al cónyuge violador resultaba atenuada por tendencias jurisprudenciales de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (números 10/94 y 12/94), que indicaban que no procede calificar como delito la violación entre marido y mujer, sino que se trata del "ejercicio indebido de un derecho". Sin embargo, el Estado observó que actualmente dicha situación había sido superada, puesto que: …la reforma al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal tipificó el delito de violación como una práctica que puede ocurrir inclusive en el matrimonio.

626. De acuerdo a lo informado por el Estado, el delito de violación sí puede darse entre cónyuges, y es calificado y sancionado como tal. Cita dicho Estado una serie de criterios jurisprudenciales en el mismo sentido, cuyo lenguaje es claro: "si bien el cónyuge tiene derecho a la relación sexual con su pareja, no puede permitirse que lo obtenga violentamente"; "el derecho a la relación carnal existente entre aquellos que se han unido en matrimonio no es ilimitado, pues en ocasiones uno de los cónyuges puede oponerse a la misma…"; "…el objeto jurídico protegido es la libertad sexual y el consentimiento que los cónyuges convienen al contraer matrimonio, en

8 El presente caso se encuentra actualmente en trámite ante la Comisión, la cual emitirá oportunamente una decisión al respecto.

particular la mujer para cohabitar con su marido, no es un consentimiento absoluto sin posterior libertad de elección sexual".

627. La Comisión destaca el progreso logrado por el Estado mexicano en los términos arriba mencionados, de indudable importancia para la protección de los derechos de la mujer en dicho país. También cabe consignar otras iniciativas interesantes y positivas, tales como la campaña de divulgación emprendida por la CNDH en México tendiente a convencer tanto a las víctimas como a los victimarios, de que el uso de la violencia es un abuso, y de que los atributos de masculinidad y feminidad no implican dominación. En el marco de tal campaña, se ha editado material audiovisual de distribución, incluyendo propuestas de adecuación de las leyes, a fin de proteger a la mujer y al niño de la violencia, a defender a la familia del problema del abandono, y a contrarrestar la discriminación de la mujer en todos los ámbitos.

628. Por otra parte, la Comisión ha recibido información sobre violencia contra la mujer en establecimientos de salud. En ese sentido, se denunció que a Dora Luz Pérez Santos y a Ana Laura Sánchez Montiel, les fue implantado un dispositivo intrauterino, habiendo explícitamente negado su autorización para el efecto. Esta práctica debe ser estrictamente investigada por las autoridades competentes, y de ser el caso, corregida y sancionada de acuerdo a la ley.[9]

629. La Comisión se ha referido a la práctica de la tortura en el capítulo del presente informe dedicado al derecho a la integridad personal, y ha llamado la atención sobre los procedimientos realizados durante la permanencia de los detenidos en el Ministerio Público. La CIDH hace extensiva su condena a aquellos funcionarios gubernamentales que abusan de su cargo y autoridad para cometer el delito de violación o abusos sexuales, amenazando y atemorizando a las mujeres para que no denuncien lo ocurrido. El Estado mexicano debe prestar todas las garantías y la seguridad necesarias para que las mujeres que son víctimas de estos delitos, puedan realizar la denuncia libre y espontáneamente, y llevar a cabo las investigaciones conducentes para aclarar los hechos y juzgar a los responsables. Asimismo, la CIDH expresa su rechazo a aquellas personas que abusando de su cargo pretendan obtener favores sexuales de sus subordinadas. En lo que respecta a este último asunto, en 1990 se introdujeron en el Código Penal para el Distrito Federal sanciones por 30

9 Conforme al artículo 67 de la Ley General de Salud, "quienes practiquen esterilización sin la voluntad del paciente o ejerzan presión para que éste la admita, serán sancionados conforme a las disposiciones de la misma ley, independiente de la responsabilidad penal en que incurran".

días de salario mínimo u 8 meses de cárcel a quienes cometan dicho delito. A pesar de ello, la Comisión estima que deben contemplarse sanciones más severas a los delitos de violencia contra la integridad física y moral de las mujeres.

IV. La Discriminación en la Frontera Norte

630. A pesar de que en toda la geografía de México la participación femenina en la actividad económica ha crecido sustancialmente, en el caso de la frontera norte, esta mayor participación en los mercados laborales resulta ser no sólo más intensa, sino además con características específicas que la tornan cualitativamente diferente. Esta peculiaridad de la frontera Norte se asocia, entre otros factores, al mayor grado de urbanización, mayor nivel de escolaridad, alta migración, etc.; y en general, a las distintas características socioeconómicas de la población que posibilitan una mayor inserción femenina en el mercado laboral.[10]

631. En este sentido, conforme a la información recibida por la Comisión, un aspecto central del empleo femenino en la frontera norte se refiere a su concentración relativa en el sector maquilador, imprimiéndole con ello un sesgo específico a la dinámica del empleo de este sector de actividad.[11]

632. Las maquiladoras, o fabricas de procesamiento para la exportación, a lo largo de la frontera de Estados Unidos de América con México, aportan a México U.S.$29.000 millones en ingresos de exportación, y 500.000 puestos de trabajo. Al menos la mitad de quienes trabajan en este sector, principalmente en los talleres de montaje, son mujeres con salarios suficientes para mantenerse a sí mismas y a sus familias, por encima de los salarios que podrían percibir en cualquier otro sector de empleo en el Norte de México.[12]

633. Estas trabajadoras son víctimas habituales de una forma de discriminación que afecta exclusivamente a las mujeres: las maquiladoras les exigen que se sometan a exámenes de embarazo como condición para el empleo y les deniegan el trabajo si el resultado es positivo. En algunos casos, si una mujer queda embarazada poco después de empezar un trabajo en la maquiladora, puede ser maltratada y forzada

10 Mujeres, Migración y Maquila en la Frontera Norte, el Colegio de la Frontera Norte, pág. 133.
11 Ídem.
12 Human Rights Watch/Américas, Discriminación Sexual en el Sector de Maquiladoras de México, pág. 2.

a dejar su puesto de trabajo por dicha causa. El trato discriminatorio en las empresas del sector de maquiladoras está destinado a las mujeres, violando así normas internacionales de derechos humanos y de derechos del trabajador. El Gobierno mexicano, a pesar de su obligación jurídica internacional y nacional de garantizar la protección de estas trabajadoras, ha hecho muy poco por reconocer o remediar las violaciones de los derechos al trato no discriminatorio y a la intimidad de estas mujeres. Además, el hecho de que el Gobierno mexicano no corrija la discriminación en las maquiladoras, es una violación al derecho de las mujeres a decidir cuántos hijos desean tener y cuándo hacerlo. De hecho, los funcionarios mexicanos responsables de comprobar el cumplimiento y la aplicación de la Ley Federal del Trabajo de México –que prohibe expresamente la discriminación sexual– condenan inconsistentemente este tipo de prácticas discriminatorias; se consideran incapaces de aplicar la ley; y, uno de ellos, considera la discriminación basada en el embarazo razonable o legítimo.[13]

634. La situación se agrava por las condiciones insalubres en las cuales frecuentemente deben trabajar las mujeres. En ciertos casos, están en contacto con sustancias químicas y solventes sin ningún equipo de protección en los sombríos galerones, sometidas a ruidos, calores y acelerados ritmos de trabajo, así como a la monotonía de movimientos.[14] Hay que destacar que estas condiciones de trabajo parecen darse por igual, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, deben adecuarse y corregirse para brindar a todos los trabajadores, de ambos sexos, un sano ambiente laboral.

635. El hostigamiento sexual se da en mayor o menor medida, y con diferentes consecuencias por parte de compañeros de trabajo, supervisores y jefes o gerentes, no pudiendo la trabajadora hacer mucho legalmente, a pesar de estar contemplado el hostigamiento sexual como un delito.[15] El problema fundamental que se plantea en este sentido, es el temor de la mujer por perder su puesto de trabajo si interpone una denuncia. El trabajo en las maquiladoras representa para estas mujeres, por su baja formación educativa, una de las mejores opciones de trabajo que pueden conseguir. El temor a perder ese seguro ingreso mensual, por lo general las lleva a tolerar los abusos.

---

13 Ibídem.

14 Grupo Factor X, La Violación de los Derechos de las Humanos en la Frontera Norte de México: Derechos a la Salud y a un Medio Ambiente Sano, Caso de la Mujer, P. 3.

15 Ídem.

636. Con relación a estos hechos narrados, la Comisión durante su visita in loco a México, recibió información en diversas audiencias celebradas, sobre el caso de Alejandra Vega Quiñones, quien fue supuestamente despedida de su trabajo por quedar embarazada; y el de Luz Elena Corona, quien sufrió un aborto presuntamente como consecuencia del incumplimiento de la empresa de las normas de seguridad e higiene para tutelar el trabajo de mujeres embarazadas.

637. En este sentido, la Comisión señala que el Estado mexicano tiene la obligación de vigilar para que las normativas que rigen la materia tanto en el ámbito interno como internacional se cumplan cabalmente, y evitar que los hechos mencionados sigan ocurriendo. La estricta supervisión del Estado por medio de la autoridad competente, la adecuada aplicación de la ley y la efectiva administración de justicia, podrían atenuar los abusos y terminar con las discriminaciones que sufren algunas mujeres en la frontera Norte de México.

V. Recomendaciones

638. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

639. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.

640. Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", y para el desarrollo de la legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.

641. Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas en dependencias gubernamentales.

642. Que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos

sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley.

643. Que adopte medidas urgentes y eficaces de tipo jurídico, educativo y cultural para poner término a la violencia doméstica contra la mujer, como problema grave que afecta a la sociedad mexicana.

644. Que promueva la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área; y que promueva iniciativas a efectos de tal desarrollo, con participación de organizaciones no gubernamentales y otras expresiones de la sociedad civil.

[. . .]

OEA/Ser.L/V/II.100
Doc. 17
13 octubre 1998

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas

Prefacio

El propósito de esta publicación es presentar el Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de marzo de 1998. El informe analiza el cumplimiento por los Estados miembros de la OEA con las obligaciones internacionales establecidas en los tratados y declaraciones regionales sobre derechos humanos, en lo relativo a los derechos de la mujer. La información en que se basa este análisis fue obtenida a partir de un cuestionario aprobado por la Comisión. El cuestionario, enviado a los Estados miembros de la OEA y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), solicitó información sobre la aplicación de los derechos humanos desde una perspectiva del género. El cuestionario fue el resultado de consultas con expertos, defensores de los derechos de género y representantes de gobiernos.

Quisiera agradecer sinceramente a los Estados miembros de la OEA y a las ONGs que respondieron a estos cuestionarios: Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela, el Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" ("CEMUJER") de El Salvador y el Centro de Estudios de la Mujer-Honduras ("CEM-H"). El detalle y candor de las respuestas nos permitió tener una visión más adecuada sobre la forma en que los derechos de la mujer se ponen en práctica actualmente en las Américas, como también nos ayudó a desarrollar el enfoque que debemos seguir para canalizar mejor nuestros esfuerzos en los derechos de la mujer.

Las respuestas al cuestionario revelan movimientos positivos dentro de los Estados para poner los derechos de la mujer en la agenda social e implementar reformas que afectan el estado legal, social, político y económico de la mujer. Este proceso es una expresión de la fuerza de las organizaciones que abogan por los derechos humanos y los derechos de la mujer, los movimientos democráticos en la

región, el rechazo de las dictaduras y la convicción que la democracia y su triunfo pleno requiere del cumplimiento pleno con los derechos de la mujer. A pesar de los cambios positivos que se han llevado a cabo en la región, subsisten aún problemas graves. El contenido de este informe demuestra que hay discriminación de jure de la mujer en varios países, especialmente con relación a asuntos familiares, administración de bienes y el sistema penal. En los casos de ausencia de discriminación de jure, la práctica actual muestra que importantes derechos de la mujer están desprotegidos. Esta situación afecta en casi todos los ámbitos sociales y a prácticamente todos los países de la región. La pobreza y los conflictos armados tienen un efecto negativo y desproporcionado sobre las mujeres. Además, las mujeres miembros de grupos indígenas o de minorías étnicas están expuestas a otras serias violaciones que son el resultado de su situación específica.

La Comisión en su informe adoptó recomendaciones y decisiones para los Estados miembros de la OEA, y respecto a la forma en que continuará sus funciones en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer. El tema central de las recomendaciones de la Comisión es hacer que las normas internas cumplan con las obligaciones internacionales de los derechos humanos sobre igualdad de género. La Comisión llama a los Estados miembros a que tomen los pasos necesarios para terminar inmediatamente con la discriminación de jure y, al mismo tiempo, que desarrollen y fortalezcan legislación y procedimientos para eliminar todo tipo de discriminación de facto, en este caso sobre género, para conseguir plena igualdad. La Comisión usará su sistema de casos como medio para enfrentar la violencia doméstica, una práctica generalizada que afecta los derechos humanos y los valores democráticos más fundamentales.

Este informe no habría sido posible sin la ayuda de numerosas personas. Quisiera especialmente agradecer a Elizabeth Abi-Mershed, Especialista Principal de la Comisión y a Laura Langberg, Asesora del Proyecto, por el apoyo e interés que entregaron para que este informe se efectuara. Quisiera además agradecer nuevamente a las numerosas personas, incluyendo los representantes gubernamentales y miembros de la sociedad civil, quienes colaboraron con nosotros en la preparación de este informe.

La Comisión seguirá contribuyendo al proceso del logro de los derechos de género dentro del marco de su competencia, y seguirá ofreciendo su ayuda a las importantes iniciativas tomadas por los Estados, organismos de la OEA y grupos nacionales.

Decano Claudio Grossman, Relator Especial sobre los derechos de la mujer.

Resumen Ejecutivo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su octogésimo quinto período de sesiones, nombró a su Miembro el Decano Claudio Grossman para actuar como Relator Especial sobre los derechos de la mujer y le confirió el mandato de analizar e informar en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros, relacionadas con los derechos de la mujer, observan las obligaciones consignadas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esos instrumentos, al igual que las constituciones de los Estados miembros, otorgan a todas las personas amplias garantías de igualdad y de protección contra la discriminación. Sin embargo, los Estados miembros han reconocido que persisten leyes y prácticas discriminatorias que impiden que la mujer ejerza plenamente los derechos que le corresponden, de lo cual la Comisión es cada vez más consciente.

El Relator Especial presentó el presente informe a la Comisión, quien lo aprobó durante su 98º período ordinario de sesiones, el 6 de marzo de 1998. Este informe, elaborado con información proporcionada por los Estados, personas, y otros actores de la sociedad civil, fue aprobado por la Comisión en su versión final durante su 100º período de sesiones. El informe comienza por presentar el marco institucional y jurídico del sistema interamericano de derechos humanos y de los mecanismos que se pueden utilizar para encarar deficiencias en el ámbito nacional que limitan la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. A continuación el informe pasa a explicar la metodología que aplicó el Relator a su análisis y estudio y a presentar las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida sobre aspectos básicos, incluidos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho a participar en los asuntos nacionales y el servicio público del país; el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir libre de la violencia; y el derecho a igual protección y la prohibición de discriminación.

El informe concluye presentando las recomendaciones de la Comisión encaminadas a remediar las instancias de discriminación *de facto* y *de jure* que impiden que la mujer pueda ejercer plenamente sus derechos; encarar las consecuencias de esa discriminación; y elaborar iniciativas adicionales para lograr esos objetivos en el marco del sistema regional. Entre las recomendaciones, las principales exhortan a que se tome acción de inmediato para identificar y reformar las leyes y prácticas que tienen fines o efectos discriminatorios por razón de género, a los efectos de eliminar todas esas situaciones antes del año 2000. Por otra parte, es crucial que los Estados miembros evalúen los recursos jurídicos que ofrece la legislación interna para desarrollar

y fortalecer su capacidad de ofrecer recursos eficaces a las mujeres que se han visto sujetas a discriminación por razón de género. El informe recomienda que en el curso del próximo año la Comisión centralice su labor relacionada con los derechos de la mujer, en particular en el tema de la violencia dirigida contra ella y en el sistema interamericano de derechos humanos.

Esta iniciativa, aparte del presente informe y recomendaciones, se configuró para despertar la conciencia sobre los métodos que existen en el ámbito interamericano para promover y proteger los derechos de la mujer y para ampliar las relaciones de trabajo entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales pertinentes y la Comisión.

La Comisión desea agradecer las contribuciones de Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, los Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, así como las recibidas de las siguientes organizaciones no gubernamentales: Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" CEMUJER (El Salvador) y del Centro de Estudios de la Mujer - Honduras CEM-H (con sede en Tegucigalpa) que ofrecieron respuestas sustantivas al cuestionario del proyecto en el cual se basa este informe. La Comisión aprecia el interés y la colaboración que recibió de esos Estados y organizaciones, de los expertos con los cuales consultó el Relator y de otras entidades del sistema, tales como la Comisión Interamericana de Mujeres y la Organización Panamericana de la Salud, y entiende que se trata de un reflejo de la prioridad que se otorga en toda la región al adelanto de la condición jurídica y social de la mujer.

Las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por los Estados al ingresar como miembros de la Organización de los Estados Americanos constituyen una base para la acción en el ámbito nacional. En un sistema democrático, la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos individuales necesariamente recae antes que nada sobre la jurisdicción interna. El nombramiento de un Relator Especial por parte de la Comisión, el análisis sobre leyes y prácticas nacionales que preparó y las recomendaciones formuladas, representan un esfuerzo concentrado para partir de iniciativas a nivel nacional y reforzarlas, y para colaborar con los gobiernos de los Estados miembros en la tarea de mejorar la situación de los derechos de la mujer en las Américas. El Relator desea expresar su reconocimiento a Elizabeth A. H. Abi-Mershed, Especialista Principal, y a Laura Langberg, Consultora del Proyecto, por la colaboración que le prestaron en la preparación de este informe.

Introducción

En 1994 la Comisión renovó su compromiso de asegurar que en cada uno de los Estados miembros de la OEA se respeten plenamente los derechos de la mujer y a tal efecto nombró un Relator Especial sobre la materia. En las constituciones de los Estados miembros de la OEA se reconoce formalmente la igualdad del hombre y la mujer, no obstante lo cual la Comisión ha percibido con claridad creciente que el examen de los sistemas y prácticas legales en el ámbito nacional revela que subsiste, tanto de hecho como de derecho, la discriminación por razón de género.

En el octogésimo quinto período de sesiones de la Comisión, se nombró Relator Especial sobre los derechos de la mujer al Decano Claudio Grossman y se le encomendó que analizara en qué medida las leyes y prácticas de los Estados miembros relacionadas con los derechos de la mujer observan las garantías de igualdad y no discriminación consagradas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este informe se presentan las conclusiones iniciales del estudio, se identifican las instancias de facto y de jure de discriminación contra la mujer que existen en los Estados miembros de la OEA y se formulan recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados a perfeccionar el cumplimiento con las obligaciones que han contraído en materia de derechos humanos en el marco del sistema interamericano. Esta es la primera vez que la Comisión adopta un estudio de tanta amplitud sobre la situación de los derechos de la mujer en el hemisferio.

En el Capítulo I se presenta en términos generales el marco institucional y jurídico del sistema interamericano de derechos humanos, así como los métodos y mecanismos con que cuenta, y se subraya la manera en que se los puede utilizar para encarar cuestiones que influyen sobre la capacidad de la mujer de ejercer sus derechos. En el Capítulo II se examinan las actividades que llevó a cabo el Relator Especial al preparar el estudio y el informe y se explica la metodología utilizada en el proyecto. En el Capítulo III se enuncian las conclusiones iniciales que se fundamentan en la información recogida, organizada en torno a un conjunto de aspectos centrales, entre ellos las garantías institucionales y jurídicas a nivel nacional; el aspecto de la capacidad jurídica; el derecho de participar en los asuntos y funciones públicos del país, incluido el derecho de presentar candidatura en las elecciones; el derecho a la vida, a la integridad física y a una vida libre de violencia; y el derecho a igual protección de la ley y la prohibición de la discriminación. Por último, en el Capítulo IV se formulan recomendaciones encaminadas a remediar las instancias de discriminación de facto y de jure que impiden que la mujer pueda ejercer plenamente sus

derechos; encarar las consecuencias de esa discriminación; y elaborar iniciativas adicionales para facilitar el logro de esos objetivos en el marco del sistema regional.

I. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Derechos de la Mujer

A. El marco Interamericano Jurídico e Institucional

Uno de los pilares de cualquier sistema democrático y un principio básico de la Organización de los Estados Americanos es el respeto de los derechos fundamentales de la persona con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En el preámbulo de la Carta de la OEA se afirma el objetivo de consolidar "dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social", fundado en el respeto de los derechos esenciales de la mujer y el hombre. En el artículo 3.k se reafirman, como principio básico de la Organización, "los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

El sistema interamericano de derechos humanos establece y define un conjunto de derechos básicos, normas de conducta obligatorias para promover y proteger esos derechos y los órganos que vigilan su observancia.[1] La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los principales instrumentos normativos del sistema, prohíben explícitamente la discriminación por razón de sexo (véase *infra* la sección I.A.1). Los Estados partes al ratificar la Convención Americana adquieren obligaciones vinculantes.[2] La Declaración Americana es también una fuente de obligaciones jurídicas, ya sea como instrumento que define las responsabilidades de los Estados de la OEA en materia de derechos humanos dentro del marco de la Carta de la Organización, y porque numerosas de sus disposiciones se han transformado en derecho internacional consuetudinario.[3] Para fortalecer el marco normativo de

1 Véase CIDH, Documentos Básicos en materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.L/V/II.92, doc.31 rev.3, 3 mayo 1996, que da una idea general del sistema e incluye los textos de los instrumentos, normas y estatutos relacionados con derechos humanos.

2 Los siguientes Estados miembros son Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

3 Véase generalmente, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, "Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", 14 de julio de 1989, Ser. A No. 10.

promoción y protección de los derechos de la mujer, la Asamblea General de la OEA adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Esta Convención reciente, que entró en vigencia en marzo de 1995, ya cuenta con 27 Estados partes y en ella se prevé que se pueden presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que denuncien casos de violación de sus disposiciones. (Véase infra la sección I.A.2).[4]

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("Comisión Interamericana" o "Comisión"), como órgano principal de la OEA encargado de la promoción y la protección de los derechos humanos en las Américas, le corresponde desempeñar un papel especial para estimular aún más el cumplimiento de las normas de la Carta de respeto a los derechos fundamentales de cada persona, con fundamento en los principios de igualdad y no discriminación. En la Sección I.B. *infra* se hace referencia a los mecanismos por medio de los cuales la Comisión ejerce su mandato. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecida por la Convención Americana, ejerce funciones consultivas de interpretación de las normas sobre derechos humanos en vigor en las Américas. Las opiniones consultivas de la Corte constituyen una interpretación legítima de dichas normas. La Corte ejerce además las funciones jurisdiccionales obligatorias al interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención en los casos en que los Estados partes de la Convención Americana hayan aceptado expresamente su competencia.[5]

El sistema regional también se beneficia de la labor realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM); creada en 1928, fue la primera institución oficial intergubernamental del mundo a la que se le encomendó expresamente que velara por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de la mujer.[6] Esta Comisión ha participado activamente en el establecimiento de las primeras

---

4 Al 31 de diciembre de 1997 los siguientes Estados habían ratificado la Convención de Belém do Pará: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Grenadinas, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

5 Los Estados partes que han aceptado expresamente la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana son los siguientes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

6 La CIM fue creada en la Sexta Conferencia de los Estados Americanos como Organización Especializada de la OEA, encargada de identificar y recomendar estrategias orientadas a eliminar la discriminación contra la mujer y promover su plena incorporación a los procesos de desarrollo nacionales. Asimismo, actúa como agencia de ejecución y como mecanismo catalizador en las actividades de cooperación para el desarrollo encaminadas a aumentar la incorporación de la mujer. Véase en general, Plan Estratégico de Acción de la Comisión Interamericana de Mujeres (presentado a la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, 1995).

normas sistémicas en favor de los derechos de la mujer, a saber: las Convenciones Interamericanas sobre la Nacionalidad de la Mujer (Montevideo, Uruguay, 1933), la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948), y la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (Bogotá, Colombia, 1948).[7] Recientemente la CIM desempeñó el papel decisivo en la redacción y presentación del texto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

La historia hemisférica hasta el presente, muestra con claridad que el desafío de consolidar democracias genuinamente participatorias, a la que se han comprometido tanto los Estados miembros de la OEA como la Organización, requiere como objetivo supremo, que se intensifique la participación de todos los sectores sociales en la vida política, social y económica de cada nación. Como los Estados miembros han reconocido, la discriminación de hecho y de derecho continúa obstaculizando la capacidad de la mujer de contribuir plenamente a esa empresa vital.[8] La Comisión observa con satisfacción que los Estados miembros han establecido como prioridades el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, el desarrollo ulterior de mecanismos para el adelanto de la mujer y la incorporación del análisis de género en el diseño y la aplicación de políticas públicas.[9] Como este informe confirma, el establecimiento de prioridades a nivel regional crea y refuerza la acción en el ámbito nacional.

El aumento de la participación de la mujer en la sociedad nacional es necesariamente parte integral del programa de actividades de otras entidades de la OEA, como la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que recientemente en diciembre de 1997 copatrocinó un seminario sobre la mujer y su participación política. Por su parte, en noviembre de 1997, el Consejo Permanente de la OEA anunció la creación de una nueva iniciativa para coordinar las acciones en este campo. Por otra parte, los Estados miembros están incluyendo su compromiso con

---

7 Véase en general, CIM, "A Century of Struggle for Women's Rights in the Americas: CIM Achieving the Promise" (Un siglo de lucha por los derechos de la mujer en las Américas: la CIM logra la promesa), (folleto publicado en 1995). Asociación Civil, La Mujer y el V Centenario de America y Venezuela, Historia de la CIM 1928 - 1992 (1996).

8 AG/RES.1432 (XXVI-0/96).

9 AG/DEC.8 (XXV-0/95), AG/RES. 1432 (XXVI-0/96). En las reuniones técnicas preparatorias de la Cumbre que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998, se le ha otorgado importancia al papel de la mujer en la vida nacional. Asimismo, los Estados miembros también están examinando la condición jurídica y social de la mujer en el marco de las organizaciones multilaterales, incluida la OEA. Los Estados miembros han fijado metas para la OEA que incluyen la incorporación plena del concepto de equidad de género en sus actividades, la intensificación de la participación de la mujer en proyectos y programas, la promoción del adelanto de la mujer en todos los niveles y la incorporación de cuestiones relacionadas con la mujer en sus actividades de desarrollo. Véanse AG/RES. 829 (XVI-0/86), 933 (XVIII-0/88), 1061 (XX-0/90), 1192 (XXII-0/92) y 1303 (XXIV-0/94).

el adelanto de la mujer como tema importante en los preparativos para la Cumbre de las Américas que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998.

1. Principios De No Discriminación Y De Igual Protección Que Constituyen El Fundamento De Los Instrumentos Constitutivos Del Sistema Regional De Derechos Humanos

Los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, igual que los sistemas universales y regionales en general, se basan en principios de igualdad y no discriminación. El presente informe se centra en los principales instrumentos regionales, no obstante lo cual necesariamente se hace referencia al marco universal, en particular a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer ("la Convención de la Mujer") y al derecho internacional consuetudinario.

Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal proclaman que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" y que, por lo tanto, cualquier persona puede invocar todos los derechos y libertades consignados en la Declaración "sin distinción alguna", incluido el sexo. La Convención de la Mujer desarrolla y amplía las obligaciones jurídicas generales enunciadas, *inter alia*, en los artículos 2.1, 3, 4.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que requieren que las partes se abstengan de ejercer discriminación alguna por las razones que enumeran, incluido el género. En el artículo 1 de la Convención de la Mujer se manifiesta que la expresión "discriminación contra la mujer":

- denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...

  La definición cubre toda diferencia de tratamiento por razón de sexo que:
- de manera intencional o no intencional, ponga a la mujer en desventaja;
- impida el reconocimiento, por toda la sociedad, de los derechos de la mujer en las esferas públicas y privadas; o
- impida que la mujer ejerza sus derechos.

El artículo 2 de la Convención de la Mujer requiere que los Estados partes adopten e implementen "por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer", que incluye el deber de "abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación", así como el deber de adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, "para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, al igual que otros tratados generales sobre derechos humanos internacionales y regionales, se basa en amplios principios de no discriminación y protección ante la ley. El artículo 1 de la Convención proclama que cada uno de los Estados partes se comprometen a "respetar los derechos y libertades" consagrados en ella y a "garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos...", entre ellos el sexo. Cuando un derecho reconocido no esté garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, el Estado parte se compromete a adoptar las medidas necesarias para hacerlo efectivo (artículo 2).

La Convención Americana protege una amplia variedad de derechos civiles y políticos. Su artículo 3 establece el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el artículo 24 el derecho a igualdad de protección ante la ley, que se manifiesta más específicamente en el artículo 17 en lo que se refiere a la "protección a la familia", y en el cual se establece que "los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio...". Si bien la Convención contempla la suspensión de ciertos derechos en situaciones de emergencia que se ajusten a los criterios estipulados en el artículo 27, esas medidas no podrán discriminar con fundamento en el sexo, entre otras cosas.[10]

La Declaración Americana enuncia los derechos que se comprometen a respetar los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, una vez que ratifiquen la Carta de la Organización, que continúa siendo una fuente de obligación para todos los Estados miembros.[11] La Declaración establece que "todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna". Igual que la Convención Americana, la Declaración reconoce una amplia va-

10 Véase, Claudio Grossman, El régimen hemisférico sobre situaciones de emergencia, 17 Revista IIDH 111, 121 (San José, Costa Rica 1993).

11 Véase OC-10/89, *supra*, párrafos 39-43, 45-47.

riedad de derechos, si bien sus disposiciones no están tan desarrolladas y difieren en cierto respecto de las de aquélla. En el artículo II se establece el derecho de igualdad ante la Ley y en el artículo XVII el derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles.

A estos instrumentos básicos se han agregado: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y, más recientemente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). De todos los instrumentos mencionados, sólo el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales aún no ha entrado en vigor. Su ratificación y vigencia continúa siendo un objetivo importante, dado que la lucha de la mujer por gozar de todos sus derechos de manera plena y en pie de igualdad requiere la aplicación de todas las categorías de derechos, que son indivisibles. En el Protocolo de San Salvador se enuncian ciertos derechos de los cuales la mujer no disfruta plenamente, como el derecho a trabajar en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (artículo 7).

2. La Convención de Belém Do Pará

La Convención Interamericana sobre la violencia contra la mujer, conocida como la "Convención de Belém do Pará", es fundamental. La elaboración y entrada en vigor de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer constituye, en el marco del sistema regional, una verdadera redefinición del derecho interamericano sobre derechos humanos para aplicarlo con una orientación concreta de género. La adopción de la Convención reflejó el poderoso consenso entre los actores estatales y no estatales de que la lucha para erradicar la violencia de género requiere de acciones concretas y garantías efectivas.[12] Esta iniciativa influyó y se basó en el reconocimiento por parte de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 de que la violencia contra la mujer constituye una violación de derechos humanos, en la adopción más tarde de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y en los acontecimientos ulteriores en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995. A pesar de

12 El proyecto de Convención fue redactado bajo los auspicios de la Comisión Interamericana de Mujeres, cuyas Delegadas y Secretaría realizaron esfuerzos extraordinarios para realizar una Consulta Interamericana sobre la Mujer y la Violencia en 1990, redactar y aprobar un texto en los dos años siguientes, asegurar que la Asamblea General lo adoptara en junio de 1994 y para impulsar su entrada en vigor en marzo del año siguiente.

que la Convención de Belém do Pará es el instrumento interamericano más reciente sobre derechos humanos, es el instrumento más ratificado, y ya cuenta con 27 Estados partes.

La Convención de Belém do Pará reconoce que la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. En el artículo 1 se define la violencia contra la mujer como:

- Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

  El concepto de violencia contra la mujer reflejado en la Convención está firmemente fundamentado en los derechos básicos ya reconocidos en el sistema interamericano de derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la libertad personal, y al derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley. El artículo 5 reconoce que la violencia impide y anula el derecho de la mujer a ejercer otros derechos fundamentales y dispone que: "toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos". La Convención se refiere además a la relación que existe entre la violencia de género y la discriminación y, en el artículo 6, establece que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye, *inter alia*:
- El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y
- El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

La aplicación y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, requiere que se determine cuándo la violencia contra la mujer genera la responsabilidad del Estado. En el artículo 7 de la Convención se enumeran las principales medidas que deben adoptar los Estados partes para asegurar que sus agentes se abstendrán de "cualquier acción o práctica" de violencia contra la mujer y a "actuar con la debida diligencia" para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra. Los Estados partes deben tomar las medidas que sean necesarias para hacer efectiva la Convención y para que la mujer que haya sido objeto de violencia tenga acceso efectivo a recursos para obtener medidas de protección o para buscar resarcimiento o reparación del daño.

La Convención establece en sus artículos 10 a 12 tres mecanismos de protección. En primer lugar, los Estados partes deberán informar a la CIM sobre las

medidas que hayan adoptado, así como los obstáculos que hayan encontrado, para enfrentar la violencia contra la mujer. En segundo término, la Convención autoriza a las personas a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denunciando la violación de sus principales garantías. Al igual que en la Convención Americana, se establecen derechos de acción muy amplias: cualquier persona o grupo, o una organización no gubernamental reconocida por ley en un Estado miembro, pueden presentar una denuncia, que posteriormente será tramitada por la Comisión de conformidad con su Reglamento. Finalmente, un Estado parte o la Comisión de Mujeres podrán solicitar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita una opinión consultiva sobre la interpretación de la Convención.[13]

Hasta fines de 1997 la Convención de Belém do Pará ha sido invocada sólo en una sola petición, que está en estudio de conformidad con los procedimientos de la Comisión.

B. Los Mecanismos de Protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Forma en que se Aplican para Promover y Proteger los Derechos de la Mujer

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el principal órgano de la OEA encargado de promover y proteger los derechos humanos en el hemisferio, tiene el papel crucial de respaldar a los Estados miembros en las acciones que realicen para asegurar y garantizar los derechos de las personas bajo su jurisdicción. Entre sus numerosas funciones, la Comisión tiene a su cargo:

- estimular la conciencia de los derechos humanos en las Américas;
- ofrecer a los Estados miembros servicios de asesoramiento en el campo de los derechos humanos;
- hacer un seguimiento de la situación de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros y llevar a cabo observaciones in loco;
- tomar acción con respecto a las peticiones individuales en que se alegue que ha habido violaciones de derechos humanos;
- preparar estudios e informes; y
- formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA para la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos.

13 Si bien la Convención de Belém do Pará no prevé expresamente el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, como se ha indicado, los derechos que confiere están profundamente relacionados con los reconocidos en la Convención Americana, lo cual da lugar a la jurisdicción obligatoria en el caso de las demandas que pueden someterse a la jurisdicción de la Corte conforme a lo dispuesto en el Artículo 51.

Una de las características excepcionales del sistema interamericano de derechos humanos es la amplitud de su mandato y la evidencia de múltiples mecanismos de promoción y protección.

1. El Sistema Individual de Peticiones

Cualquier persona o grupo puede presentar una petición ante la Comisión alegando que se han violado las disposiciones de la Convención Americana, de la Convención de Belém do Pará o de la Declaración Americana, en el caso de los Estados que no son parte de dichos tratados. En general es necesario que se identifique a la víctima, para que el Estado pertinente pueda iniciar una investigación y responder a las alegaciones que se efectúan, pero la identidad del peticionario puede mantenerse en reserva. La petición debe presentarse por escrito, debe estar firmada y enumerar hechos que indiquen la contravención de un derecho protegido.

Una vez examinada la petición y que se considere que se han satisfecho los requisitos básicos para iniciar su tramitación, la Convención Americana, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión contienen disposiciones que permiten iniciar un proceso para reunir información, que incluye la transmisión al gobierno de las partes pertinentes de la petición con la solicitud de que responda suministrando la información del caso. El peticionario tiene la oportunidad tanto de presentar sus observaciones a la respuesta estatal como asimismo, de enviar información adicional, con posterioridad a lo cual se solicita al gobierno que presente sus propias observaciones. Este proceso puede repetirse cuanto sea necesario. La Comisión puede, a solicitud de una de las partes o por propia iniciativa, citar a las dos partes a una audiencia para recibir nueva información, testimonios o argumentos legales. La Comisión también está facultada para efectuar investigaciones in loco de un caso individual, aunque es una competencia que raramente ejerce.

La Comisión, para declarar la admisibilidad de un caso y considerar sus méritos bajo la Convención Americana, la Declaración Americana o la Convención de Belém do Pará, deberá estar satisfecha de que se ha cumplido con ciertos requisitos. En primer lugar, y lo más importante, es que la parte que alega la violación haya agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna, habida cuenta de que los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos están diseñados para ser subsidiarios de los sistemas nacionales. Se pueden hacer excepciones cuando la legislación del Estado en cuestión no ha garantizado un debido proceso, cuando se ha negado a la parte el acceso a esos recursos, o cuando hay un retraso

injustificado en la decisión sobre los recursos internos en otras palabras, si no han habido recursos disponibles, de hecho o de derecho.

En segundo lugar, la petición debe presentarse de manera oportuna. En el caso de que un tribunal interno haya pronunciado su fallo definitivo, el escrito deberá someterse a la Comisión en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la notificación o, de lo contrario, en un plazo razonable a partir del momento en que ocurrió la situación denunciada. En tercer lugar, la Comisión no examinará una queja que duplique en esencia una petición que esté pendiente ante una organización gubernamental internacional de naturaleza similar. Cuando se abre un caso, pero no se demuestra que se han llenado los requisitos básicos indicados anteriormente, la Comisión declara el caso inadmisible.

En cualquier etapa del proceso la Comisión está autorizada de conformidad con el artículo 48.1.f de la Convención a facilitar una "solución amistosa" de la situación denunciada, siempre y cuando las partes deseen valerse de ese procedimiento. En general, la Comisión, una vez concluido el proceso escrito inicial, notificará a las partes que se pone a su disposición a esos efectos, por un plazo determinado. Si las partes convienen en ello, la Comisión colaborará, por ejemplo, en la organización de reuniones, la transmisión de comunicaciones y como mediadora en negociaciones. Conforme a lo dispuesto en el artículo 48.1.f, la Comisión examina el acuerdo que convengan las partes para evaluar si está fundado "en el respeto a los derechos humanos reconocidos" en la Convención Americana, antes de que pueda considerar resuelto el caso de manera amistosa.

Cuando un caso no ha sido resuelto por solución amistosa y está listo para una decisión, la Comisión prepara un informe inicial sobre sus conclusiones, de acuerdo con las disposiciones del artículo 50 de la Convención, para su remisión al Estado en cuestión. En los casos en que se haya establecido que hubo una violación, la Comisión formula recomendaciones que el Estado debe poner en efecto, cuyo objetivo en general es asegurar que se realice una investigación plena de los hechos, que se encause y castigue a los responsables y que se tomen las acciones necesarias para reparar las consecuencias sufridas por la víctima. El Estado tiene una primera oportunidad de carácter confidencial de dar cumplimiento a la decisión de la Comisión, y debe informar dentro de un cierto plazo sobre las medidas que haya tomado para remediar la situación. La Comisión evaluará la respuesta que reciba y escoge una de dos alternativas. Podrá aprobar un informe final, al que se hace referencia en el artículo 51 de la Convención, en el que informará en qué medida se ha cumplido con las recomendaciones y, cuando sea necesario, formulará otras recomendaciones otorgando un período adicional para ponerlas en práctica. Una vez transcurrido el

período fijado, la Comisión decidirá si publica su informe.[14] Como alternativa a la aprobación del informe final la Comisión podrá decidir, si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, elevar el caso ante dicho órgano.

Tanto la Comisión como la Corte están facultadas para requerir a un Estado que tome medidas de protección con carácter urgente. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de su Reglamento, "en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consume el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados". La Comisión puede solicitar a la Corte que ordene la adopción de medidas provisionales en el caso de circunstancias de gravedad similar, aún en asuntos no sometidos a consideración de la Corte. Esa acción de emergencia se toma sin perjuicio de cualquier decisión futura sobre los méritos de la situación denunciada, y en general tiene como fin proteger la vida y/o la integridad física y psíquica de una persona.

2. Jurisprudencia del Sistema al Encarar Cuestiones Relativas a Género

El primer análisis que conlleva expresamente una connotación de género surgió en el contexto de una solicitud de opinión consultiva presentada a la Corte Interamericana. En 1983, el Estado de Costa Rica solicitó a la Corte que examinara la compatibilidad de varias enmiendas propuestas a su Constitución en materia de nacionalidad y naturalización. Una de las enmiendas habría conferido a mujeres extranjeras que contrajeran nupcias con ciudadanos costarricenses, ciertas consideraciones especiales para obtener la ciudadanía, sin la correspondiente reciprocidad en el caso de hombres extranjeros en la misma situación. La Corte Interamericana, al pronunciar su opinión, se fundamentó en la jurisprudencia básica del sistema europeo y razonó que la distinción en el tratamiento es discriminatoria cuando "carece de justificación objetiva y razonable".[15] La Corte determinó que la preferencia

14 Con respecto a los Estados miembros que no son partes a la Convención Americana, una vez que la tramitación ha sido completada, la Comisión emite un informe final que contiene los hechos y sus conclusiones y recomendaciones, cuando sea pertinente, con un plazo para su cumplimiento. Si las medidas recomendadas no son adoptadas dentro de este plazo, la Comisión podrá publicar su informe. Hay un procedimiento, que podrá ser utilizado una sola vez, a través del cual una parte puede pedir la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones de la Comisión.

15 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párrafo 56 (en que se cita la sentencia del 23 de julio de 1968 de la Corte Europea de Derechos Humanos en el Caso del Lingüista Bélgica, Ser. A No. 6, párrafo 34). Ejemplos adicionales de la aplicación de esta norma por parte de la Corte Europea pueden encontrarse en: Ct.E.D.H., Marckx contra Bélgica, Sentencia del 13 de marzo de 1978, Ser. A No. 31, párrafos 33 al 34 y 38 al 43; Rasmussen contra Dinamarca, Sentencia del 28 de noviembre de 1984, Ser. A No. 87, párrafos 38 al 42; Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido, Sentencia del 28 de mayo de 1985, Ser. A No. 94, párrafos 72 y 74 al 83.

de otorgar a una esposa la nacionalidad de su marido, estaba fundamentada en la práctica histórica de conferir al esposo y padre autoridad en el seno del matrimonio y la familia y que, por lo tanto, era "consecuencia de la desigualdad conyugal".[16] En virtud de lo anterior la Corte determinó que no se podía justificar la distinción propuesta y que era incongruente con el derecho a igual protección enunciado en el artículo 24 y con la disposición de que los Estados "deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derecho y la adecuada equivalencia de responsabilidades... en cuanto al matrimonio" (artículo 17).

El informe final de la Comisión sobre el caso de Raquel Martín de Mejía, adoptado en marzo de 1996, encaró a la violación como tortura en el marco de la Convención Americana y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.[17] El hecho de que el Estado en referencia, Perú, objetara la admisibilidad del caso pero nunca respondiera a las solicitudes de información de la Comisión sobre los méritos, dio lugar a interrogantes con respecto a la carga y tipo y carácter de las pruebas. Conforme al artículo 42 del Reglamento de la Comisión y a su práctica de larga data, cuando un gobierno omite suministrar información, se pueden presumir la veracidad de los hechos alegados, en la medida en que no sean desmentidos por otra evidencia. La Comisión tomó en cuenta en este caso que la región del país en cuestión había sido declarada en estado de emergencia y estaba bajo control militar en el momento en que ocurrieron los hechos, y que grupos intergubernamentales y no gubernamentales habían documentado e informado extensamente sobre la práctica de violaciones que utilizaban allí miembros de las fuerzas

16 La norma aplicada es congruente también con la del Comité de Derechos Humanos. "Una diferenciación fundamentada en criterios razonables y objetivos no representa discriminación prohibida en el marco del significado del artículo 26" (del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). Broeks contra los Países Bajos, Comunicado No. 172/1984, opinión adoptada el 9 de abril de 1987, Informe del Comité de Derechos Humanos 1987, Doc. de la ONU A/42/40, Anexo VIII.B, 139, párrafo 13. Véase, Comentario General No. 18 (37) (no discriminación), Informe del Comité de Derechos Humanos 1990, Doc. de la ONU No. A/45/40, vol. I, pág. 173.

17 Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Informe Anual de la CIDH 1995, OEA/Ser. L/V/II.91, doc. 7 rev., 28 febrero 1996, en 168. En la petición se alegó que el 15 de junio de 1989, miembros de las fuerzas militares peruanas se presentaron en el domicilio de Raquel Martín de Mejía y Fernando Mejía Egocheaga buscando a este último, abogado y activista político, a quien se llevaron. Minutos más tarde uno de los agentes volvió a la casa, le dijo a Raquel Martín de Mejía que ella también era sospechosa de subversión y procedió a violarla. El mismo agente regresó más tarde y volvió a violarla. La señora Mejía denunció ante las autoridades la desaparición de su esposo pero no mencionó el trato que había recibido. Varios días después se halló el cadáver del señor Mejía con señales de tortura y una herida de bala. La señora Mejía recibió amenazas y comenzó a temer por su seguridad y eventualmente procuró y obtuvo asilo político en el extranjero. Posteriormente, las autoridades gubernamentales incluyeron su nombre en una lista de personas sospechosas de subversión y presentaron cargos criminales contra ella. La Comisión ya había tratado en un caso separado los reclamos relacionados con Fernando Mejía Egocheaga y por lo tanto no volvió a considerarlo. Véase el Informe No. 83/90, Caso 10.466, CIDH, Informe Anual de la CIDH 1990-91, OEA/Ser.L/V/II.79, rev. 1, doc. 12 del 22 de febrero de 1991, en 422.

de seguridad. La Comisión, con fundamento en los reclamos de los peticionarios y los otros informes mencionados, evaluados en función de criterios de "consistencia, credibilidad y especificidad", presumió que los hechos alegados eran verídicos.

La Comisión, al analizar la violación imputada, determinó que en este caso se aplicaban los tres elementos enunciados en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a saber: 1) "un acto [intencional] a través del cual se infligen a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales", 2) "cometido con un fin", y 3) "...por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero". El análisis relativo al primer elemento toma en consideración tanto los sufrimientos físicos como psicológicos causados por la violación. El informe señala las consecuencias de corto y largo plazo para la víctima, así como la renuencia de muchas víctimas de denunciar ese tipo de violación.

Además de determinar que las violaciones infligidas a Raquel Mejía constituían tortura, la Comisión opinó que se le había negado su derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11). La Comisión, recordando las palabras del Relator Especial contra la Tortura de la ONU, –quien manifestó que la violación afecta a la mujer "en la parte más sensible de su personalidad" con el agravante de que "en la mayoría de los casos no se dará ni podrá darse el tratamiento psicológico y los cuidados necesarios"–, tipificó en general al abuso sexual como un "ultraje deliberado" a la dignidad de la mujer.

El caso anterior puede compararse con el de María Elena Loayza-Tamayo, en el cual la Corte Interamericana planteó ciertos interrogantes, pero declinó resolverlos, al examinar la violación como una conculcación de los derechos humanos.[18] La Comisión, concluyendo en su examen del caso que el Estado de Perú era responsable de la violación de múltiples artículos de la Convención Americana, presentó ante la Corte los reclamos siguientes: que la víctima había sido arrestada y detenida de manera arbitraria e ilegal; que se había visto sometida a torturas y a tratos inhumanos, incluidas violaciones perpetradas por agentes del Estado; y que se había conculcado el derecho de la víctima a ser oída por un juez o tribunal competente con las debidas garantías judiciales. En la demanda se indica que se la mantuvo incomunicada durante los primeros diez días de su detención y que fue sometida a torturas y tratos inhumanos para forzarla a confesar que tenía vínculos con Sendero Luminoso. Las pruebas presentadas incluyeron declaraciones juradas de la víctima de que había sido violada por varios agentes del Estado durante el tiempo que estuvo incomunicada. La Corte opinó que el Estado era responsable de

18 Caso Loayza Tamayo, Sentencia del 17 de septiembre de 1997.

la contravención de los artículos citados por la Comisión y le ordenó que pusiera en libertad a la víctima y asumiera las costas e indemnizaciones que se determinarían en la etapa subsiguiente del caso. Al mismo tiempo, sin efectuar un examen sustancial o enunciar el tipo y carácter de las pruebas recibidas, o la carga de la prueba, la Corte procedió a indicar que no podía concluir que se hubiera probado la violación alegada atribuible a agentes del Estado.[19]

En octubre de 1996 la Comisión adoptó su informe final sobre el Caso de X y Y, relacionado con la práctica rutinaria en Argentina de exigir que las parientes que desean visitas con contacto personal con un recluso se sometan a una inspección vaginal.[20] En diciembre de 1989 se había presentado una petición a la Comisión alegando que la esposa de un recluso y su hija de trece años habían sido sometidas a esas inspecciones, sin que existieran circunstancias especiales que justificaran esas medidas extraordinarias. La señora X interpuso una acción de amparo solicitando que cesaran las revisiones. El juez de primera instancia dio lugar a la acción, que fue apelada y aceptada pero posteriormente denegada por la Corte Suprema de Justicia de la Argentina, que razonó que las inspecciones no eran flagrantemente arbitrarias, en los términos de la ley de amparo de dicho país.

La Comisión, al buscar un equilibrio entre los intereses de las personas que se ven sujetas a esas inspecciones y el interés del Estado de mantener la seguridad en los establecimientos carcelarios, tipificó la "inspección vaginal [como] mucho más que una medida restrictiva en el sentido de que implica la invasión del cuerpo de la mujer". Por lo tanto, para lograr un equilibrio entre los intereses involucrados es necesario que el gobierno utilice normas de conducta más estrictas. En su informe, la Comisión estima que es necesario que se cumplan cuatro condiciones para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, a saber: "1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2) no debe existir alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud". Con respecto a la señorita Y, que tenía trece años en esa oportunidad, la Comisión decidió que era evidente que la inspección vaginal constituyó un método "absolutamente inadecuado e irrazonable". La Comisión determinó que los hechos denunciados permitían concluir que el Estado era responsable de haber violado los artículos 5 y 11, 25 y 8 y 1.1.

19 Íd., párrafo 58.

20 Véase el Informe 38/96, Caso 10.506, en Informe Anual de la CIDH 1996, supra, pág. 52.

3. Actividades de Monitoreo, Observaciones *in loco*, e Informes Especiales y de Seguimiento

Si bien la Comisión sigue la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro por medio de las comunicaciones que recibe de fuentes gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, las visitas in loco le brindan una oportunidad de examinar una situación mediante observaciones directas, entrevistas y recopilación de documentación. Esas visitas se llevan a cabo con el consentimiento del Estado interesado, que está obligado a brindar a la Comisión las facilidades necesarias para llevar a cabo su cometido. La mayoría de las visitas in loco y los informes consiguientes son de carácter general, pero pueden centrarse en temas específicos, como la reciente serie de visitas dedicadas a examinar las condiciones imperantes en prisiones. Los informes que, en general, se preparan y publican como resultado de estas visitas, permiten a la Comisión tratar situaciones que no puedan encauzarse debidamente a través del mecanismo de peticiones individuales.

Las visitas *in loco* se usaron, por ejemplo, para tratar el uso sistemático de la violación por parte de miembros de las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares durante la vigencia del régimen de facto en Haití.[21] Las víctimas no estaban dispuestas a solicitar investigaciones individualizadas de sus casos por temor a las represalias. Durante una visita cumplida en 1994, la Comisión entrevistó, confidencialmente, a numerosas víctimas. Algunos médicos que las habían atendido, y grupos que habían prestado asistencia a las víctimas suministraron información adicional. La Comisión se atuvo a las definiciones de tortura consagradas en el sistema interamericano y el de la ONU, al señalar que esta violencia sexual no sólo constituía una transgresión del derecho a la integridad física, sino también una forma de tortura. Se había recurrido a esa práctica para infligir dolor y sufrimiento físico y mental, como medio de castigar o intimidar a las mujeres consideradas contrarias al régimen. La Comisión describió este tipo de violencia sexual como una expresión brutal de discriminación.

Además, en la medida que esta práctica era "un crimen de amplia y rutinaria aplicación" durante el régimen de facto, la Comisión determinó que representaba un "arma de terror" que constituía un "crimen contra la humanidad bajo el derecho internacional consuetudinario".

La Comisión está siguiendo, en sus informes especiales sobre Estados miembros, la práctica de analizar en forma regular problemas de derechos humanos relacionados

21 Véase Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 10 rev., 9 de febrero de 1995, pp. 39-46.

concretamente con la mujer. Por ejemplo, en sus informes sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador[22] y en el Brasil,[23] publicados en 1997, además del informe sobre la situación de los derechos humanos en México que emitirá en 1998, la Comisión incluyó sendos capítulos dedicados a cuestiones de derechos humanos relacionadas específicamente con género. En estos informes se tratan, entre otros temas comunes, la situación de la mujer en la legislación nacional y en la sociedad, la discriminación por razones de género en las esferas del trabajo y la economía, la capacidad de la mujer para participar plenamente y en pie de igualdad en el servicio público, la vida política y la toma de decisiones, y el problema de la violencia contra la mujer. Los informes constatan ciertos progresos a escala nacional y dan las bases para que la Comisión formulara recomendaciones con objeto de prestar asistencia a cada uno de los Estados para cumplir más cabalmente sus obligaciones en el marco del sistema interamericano de derechos humanos. Las recomendaciones se concentraron en la modificación o abolición de disposiciones legales que discriminan o surten un efecto discriminatorio contra la mujer, en encarar las prácticas y las barreras estructurales que impiden la plena incorporación de la mujer a la vida nacional y la asignación de recursos apropiados para la consecución de esos objetivos.

4. Los Informes Temáticos y la Competencia para Formular Recomendaciones

La Comisión también puede efectuar informes temáticos sobre problemas generales de derechos humanos. En los últimos años, la Comisión nombró relatores cuyos mandatos incluyen los derechos de la mujer, los derechos de los grupos indígenas, las prisiones, las personas desplazadas y los trabajadores migratorios y, recientemente, un relator especial sobre libertad de expresión. Culminando extensos esfuerzos preparatorios, la Comisión presenta una propuesta de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para que sea adoptada por la Asamblea General de la OEA en junio del 1998. Las demás relatorías prepararán informes de distinta índole acompañados por las recomendaciones correspondientes, comenzando con el ejemplo presente.

Como se dijo, la Comisión posee competencia para formular recomendaciones a los Estados miembros en cuanto a la adopción de medidas progresivas en favor de los derechos humanos por medio de cada uno de los mecanismos mencionados, y para emitir recomendaciones autónomas, como lo hace normalmente en su informe

22 OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.
23 OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, 29 de septiembre de 1997.

anual. En su informe de 1996, por ejemplo, la Comisión recomendó que los Estados miembros tomen medidas adicionales concretas para combatir la discriminación por razón de género. Más específicamente recomendó que los pocos Estados miembros que aún no habían ratificado la Convención de Belém do Pará, lo hicieran; que los Estados miembros incorporaran plenamente la perspectiva y el análisis de género al trazado y puesta en práctica de sus políticas públicas; que ampliaran las iniciativas encaminadas a aumentar el número de mujeres calificadas ocupantes de cargos por elección o nombramiento, y que aumentaran el papel de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública.

II. El informe de la Comisión sobre los Derechos de la Mujer y el Proyecto sobre la Condición de la Mujer en las Américas

El nombramiento del Relator Especial, Decano Claudio Grossman, tuvo lugar a raíz de la convergencia de varios factores. En el seno de la Comisión había crecido la conciencia acerca de la variedad de formas por las cuales leyes y prácticas a escala nacional impedían a la mujer el ejercicio pleno y libre de sus derechos. Esta iniciativa siguió a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) que reclamó la aplicación de criterios sistemáticos integrados para tratar la condición jurídica y social de la mujer y sus derechos humanos. Coincidió con los tramos finales de la preparación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, un tratado que reconoce el vínculo integral que existe entre la discriminación y la violencia por razón de sexo. También previó las decisiones de la Cumbre de las Américas, en la que los Estados de la región manifestaron su compromiso prioritario de promover el adelanto de la condición de la mujer en la sociedad, y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer (Beijing, 1995).

A. El Diseño y la Ejecución del Proyecto

Un mes después del nombramiento del Relator Especial, la Comisión informó a los Estados miembros acerca de la iniciativa y solicitó cierta información, de carácter muy preliminar, incluidos los textos de las leyes en la materia. Se recibieron resúmenes y/o copias de leyes de Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

El Decano Grossman, al trazar el proyecto y considerar su ejecución, determinó que debía prepararse un cuestionario especializado con objeto de ayudar

a la obtención de los datos necesarios para llevar a cabo el análisis. Poco después de su nombramiento, emprendió un proceso de consultas con varios expertos en el campo de los derechos de la mujer, sobre el diseño del proyecto y el desarrollo de un instrumento de compilación de datos, para reunir la información de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

El proceso de reunión de datos se orientó a identificar las leyes o prácticas discriminatorias con respecto a cada uno de los derechos humanos básicos reconocidos y protegidos por el sistema interamericano. Esta relación entre el derecho de la mujer a verse libre de discriminación y su capacidad para gozar de otros derechos y libertades fundamentales, deviene de la estructura de garantías del sistema y del reconocimiento por parte de éste, de que la condición jurídica y social de la mujer influye en sus posibilidades de participar en la vida y el desarrollo nacionales.

B. Primera Reunión de Expertos

La primera reunión de expertos convocada por el Relator Especial para prestarle asistencia en la preparación del proyecto y el cuestionario, tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 15 y 16 de mayo de 1995, con la organización y el copatrocinio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Once especialistas de todo el hemisferio asesoraron al Relator Especial acerca de los temas que debía tomar en cuenta en su estudio y trabajaron con él en la preparación de la versión inicial de las preguntas que debían conformar un cuestionario sobre los derechos de la mujer. Los especialistas consideraron varias opciones para organizar las preguntas y, finalmente, recomendaron una estructura sustentada por las de la Convención y la Declaración Americanas. También consideraron la forma en que podía ampliarse el proceso de recopilación de información para que fuese lo más completo posible, recomendando que se hiciera un esfuerzo a fin de obtener información y perspectivas gubernamentales y no gubernamentales.

C. Conferencia sobre "La Mujer, los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: Un Programa de Acción"; Segunda Reunión de Expertos

El 29 de marzo de 1996 se llevó a cabo una conferencia sobre "La Mujer, los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano: Un programa de acción", copatrocinada por la CIDH, la CIM, el IIDH, el Washington College of Law of American University y la Organización Panamericana de la Salud. La conferencia consistió en paneles sobre 1) la definición de problemas y perspectivas en la región en cuanto a

la prevención, castigo y erradicación de la violencia contra la mujer; 2) análisis de la discriminación contra la mujer en los niveles nacional y regional; y 3) sugerencia y evaluación de estrategias de seguimiento para la Conferencia de Beijing.

Los participantes representaban a países de toda la región y eran expertos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, especialistas de gobiernos y académicos destacados. Durante las deliberaciones, ofrecieron información acerca de los progresos logrados y los obstáculos aún subsistentes, y describieron iniciativas que se encontraban en proceso de elaboración y aplicación en sus respectivas instituciones. Sobre la base de las perspectivas nacionales y regionales, los participantes promovieron un intenso intercambio de ideas acerca del papel creciente del sistema interamericano en el ámbito de los derechos de la mujer. Más concretamente, identificaron y analizaron estrategias para los gobiernos y para que los órganos y entidades del sistema encaren con mayor eficacia las barreras que siguen trabando la capacidad de la mujer para gozar de sus derechos en forma plena y libre. En este sentido, varios participantes indicaron que el nombramiento de un relator especial por parte de la Comisión ofrecía un importante punto focal para estimular el trabajo en esta esfera, sumamente necesario. El copatrocinio de la reunión brindó una importante oportunidad para la colaboración y el diálogo entre entidades regionales.

El 30 de marzo de 1996 se llevó a cabo una segunda reunión de expertos en la sede de American University, en Washington, D.C. El grupo de doce especialistas –aproximadamente la mitad de los que habían participado en la primera reunión– ofreció al Relator Especial sugerencias adicionales sobre la ejecución del proyecto, propuso posibilidades adicionales de colaboración y examinó la versión preliminar del cuestionario preparada durante la reunión de mayo de 1995, con objeto de perfeccionarlo. Los especialistas consideraron cada grupo de preguntas, a los efectos de asegurar su focalización y la claridad de las respuestas, y ofrecieron sugerencias concretas para mejorar la recopilación de datos estadísticos. También brindaron sugerencias en cuanto a medidas concretas que deberían adoptarse a fin de difundir el cuestionario y asegurar la obtención de respuestas válidas.

Poco después de la segunda reunión, el Decano Grossman finalizó la preparación del cuestionario del proyecto y lo presentó a la Comisión para que ésta lo examinara durante su nonagésimo segundo período de sesiones. El cuestionario (véase el Anexo) se organizó enumerando los derechos consagrados en la Convención y en la Declaración Americana. Con respecto a cada derecho definido, se formularon una serie de preguntas que servirían como base para analizar la compatibilidad de las leyes y las prácticas de los países del hemisferio con los derechos de la mujer. En ciertos casos, las preguntas apuntaron a obtener datos con fines informativos, con

objeto de analizar el entorno dentro del cual se plantea el tema de los derechos de la mujer. En cuanto a los datos e información estadística solicitados, se pidió a los consultados que, en la medida posible, los suministraran desglosados por región, grupo étnico y clase social. Además, se solicitó el suministro de datos que presentaran la situación existente a partir de 1990.

La Secretaría de la Comisión comenzó a despachar por correo el cuestionario a los Estados miembros en julio de 1996, solicitando que las respuestas se remitieran dentro de un plazo de seis meses. Desde el 22 al 26 de julio de 1996 se abrió una nueva oportunidad para difundir el cuestionario, cuando el Relator Especial fue representado en un taller regional patrocinado por la división de programas de género del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con objeto de capacitar a unos 30 representantes de la destacada red de organización regional CLADEM.[24] En la primavera de 1997, la Secretaría envió el cuestionario por correo a más de 100 organizaciones no gubernamentales de todo el hemisferio. En octubre de 1997, finalmente, la Secretaría reiteró su solicitud de información a los gobiernos que aún no habían respondido.

E. Tercera Reunión de Expertos

El 7 de noviembre de 1997 se llevó a cabo en Washington, D.C., la tercera reunión de expertos convocada por el Relator Especial, con la participación de dos docenas, aproximadamente, de especialistas de países del hemisferio. En primer lugar, los participantes formularon observaciones sobre el proceso de reunión de información y las respuestas al cuestionario que se habían recibido. Señalaron que la calidad y el alcance de la información suministrada no eran parejos y manifestaron su preocupación ante la falta de especificidad de ciertas respuestas. Indicaron que las preguntas formuladas tendían a rendir respuestas que no tomaban en cuenta, necesariamente, los problemas específicos concretos a que hacen frente las mujeres. Manifestaron, asimismo, que sería útil establecer mecanismos para identificar el origen de determinadas informaciones estadísticas ofrecidas y para verificar la información suministrada, en general. Observaron, en particular, la importancia de contar con representantes de la sociedad civil en esta clase de ejercicios de obtención de información. Reconocieron las dificultades que se plantean en los ejercicios de esta índole para identificar y definir en qué medida las prácticas y las estructuras discriminatorias obstaculizan el avance de la mujer.

24 Los anales del taller, a los que se agregó como anexo el cuestionario, fueron publicados en Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres (IIDH y CLADEM eds. 1997).

Los expertos observaron que las respuestas ponían de relieve la necesidad de una reforma legislativa y de adoptar medidas y políticas positivas encaminadas a fomentar la capacidad de la mujer para ejercer plenamente sus derechos. Ofrecieron ejemplos y observaciones específicos acerca de la información suministrada con respecto a la capacidad jurídica, y en cuanto al derecho a la vida y a la integridad física.

Finalmente, los participantes analizaron las posibilidades futuras del trabajo del Relator Especial sobre los derechos de la mujer. Los participantes manifestaron de manera unánime su apoyo a que la Comisión continuara dedicando una atención especial a este aspecto de su mandato. Sugirieron que en el futuro, ante la limitación de los recursos humanos y materiales de la Comisión, quizá ésta considerara conveniente identificar un tema o temas prioritarios, sobre los cuales concentrarse de manera más específica. Los expertos señalaron que, habida cuenta de su carácter de objetivo prioritario, la erradicación de la violencia contra la mujer podía constituir un foco constructivo.

III. Análisis de la Información recibida de los Estados Miembros y de Organizaciones No Gubernamentales

Introducción

A la fecha del nonagésimo octavo período ordinario de sesiones, el Relator Especial, Decano Grossman, había recibido las respuestas al cuestionario de los siguientes Estados miembros: Argentina, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como las de estas organizaciones no gubernamentales: Instituto de Estudios de la Mujer "Norma Virginia Guirola de Herrera" CEMUJER (El Salvador) y el Centro de Estudios de la Mujer - Honduras CEM-H (con sede en Tegucigalpa). Dichas respuestas se recibieron entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997. En el curso de su nonagésimo octavo período de sesiones, la Comisión recibió respuestas de Canadá y Venezuela. La respuesta de los Estados Unidos de América (Estados Unidos) fue recibida el 24 de marzo de 1998.[25]

La Comisión desea manifestar su reconocimiento a esos Estados y organizaciones por su trabajo en la contestación de los cuestionarios, mediante los cuales se trató de obtener información exhaustiva acerca de una amplia variedad de problemas que influyen sobre la condición jurídica y social de la mujer. Las respuestas recibidas

25 Esta respuesta no fue incluida en la publicación inicial del informe. La presente versión ha sido actualizada con esta información.

demuestran el compromiso real asumido por los Estados miembros para mejorar esa condición, aunque se reconoce que resta mucho por hacer. La Comisión observó que la amplitud y profundidad de las respuestas eran muy variadas y que en algunos casos ocupaban pocas páginas y en otros más de cien. Este informe se basa en las respuestas recibidas y corresponde en esa medida al nivel de información suministrado.

La Comisión también tuvo el beneficio de la información recibida acerca de proyectos que están llevando a cabo otras entidades del sistema interamericano. El Relator recibió información de la Organización Panamericana de la Salud, que ha señalado como prioridad la búsqueda de equidad de género en materia de salud y desarrollo humano. La OPS, por medio de su Programa Mujer, Salud y Desarrollo, trabaja con el objeto de subsanar las deficiencias que restringen el acceso de la mujer a los recursos necesarios para proteger su salud y que limitan su control de los mismos, y ha movilizado un caudal de recursos considerable para respaldar el trabajo que se realiza a escala nacional con objeto de combatir la violencia de género. El Relator recibió, asimismo, información del Banco Interamericano de Desarrollo que, por intermedio de su Unidad de la Mujer en el Desarrollo, impulsa programas dedicados al papel de la mujer en la sociedad civil y en la consolidación de las instituciones, así como actividades específicas concentradas en las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer. El IIDH, por su parte, suministró información y colaboró en una medida importante durante la elaboración del proyecto, por intermedio de su programa Género y Derechos Humanos.

El siguiente análisis tiene por objeto fijar un alcance inicial, definir ciertas tendencias y prioridades en la región y establecer las bases para estudios y acciones en el futuro. Se concentra en los aspectos que revelaron mayor gravitación y acerca de los cuales la Comisión recibió información sustancial.[26]

A. Medidas de Carácter Institucional, Políticas Nacionales y Garantías Judiciales destinadas a la Promoción y/o Protección de los Derechos de la Mujer

(Artículos 2, 17, 25 y 26, Declaración Americana; Artículos 1, 2, 8 y 25, Convención Americana; Artículos 7 y 8, Convención de Belém do Pará)

26 Los derechos y deberes consignados en el marco del sistema regional de derechos humanos en cuanto a igualdad y no discriminación son amplios e incluyentes. Este informe no pretende ser exhaustivo sino que más bien procede a analizar varios ámbitos de interés particular para sentar las bases de recomendaciones concretas para la acción. Las recomendaciones tienen como objetivo ayudar a los Estados miembros a cumplir de manera más estricta sus obligaciones en materia de Derechos Humanos y, asimismo, a promover que los mecanismos del sistema respondan de manera más acertada a las necesidades de todos los agentes a los efectos de que la mujer pueda disfrutar plenamente de sus derechos humanos.

Las respuestas de los Estados revelan que en el marco del proceso hemisférico de transición a la democracia, se desarrollaron importantes iniciativas dirigidas a promover la participación de la mujer sin discriminaciones en la vida nacional y lograr el reconocimiento pleno de sus derechos consagrados en los textos internacionales. Con tal propósito, distintos países de la región crearon instituciones, dotadas de facultades de coordinación, formulación e implementación de políticas sobre derechos de la mujer, que resultaron en planes y programas nacionales de promoción, investigación y difusión de información, e iniciativas legales dirigidas a proteger los derechos de la mujer.

Dicho proceso da cumplimiento al artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud del cual los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona, sin discriminación. El artículo 2 del mismo tratado establece la obligación para los Estados de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y obligaciones.

Así por ejemplo Argentina entre 1984 y 1987 creó en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social; la Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, dentro de la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. El Decreto 219 de 1995 crea el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación, organismo que comenzó funcionando en 1991 como Consejo Coordinador de Políticas Públicas, encargado de vigilar la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el ámbito del Poder Legislativo se creó una Comisión Bicameral con el objetivo de promover la eliminación de toda discriminación contra la mujer. En Bolivia se crea en 1993 la Dirección de Asuntos de Género y Familia dependiente del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia, con el objetivo de diseñar normas y políticas para lograr la igualdad de género y crear instituciones que garanticen la igualdad de oportunidades.

En Brasil se establece el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) en 1985 dentro de la órbita del Ministerio de Justicia. En Canadá se ha designado un Ministro o Secretario de Estado sobre el Status de la Mujer, a nivel nacional y local, así como oficinas de la mujer que trabajan con otros ministerios proporcionando análisis de género, asesoramiento en políticas públicas y reformas legislativas, y programas tendientes a involucrar a las organizaciones no guberna-

mentales y a la comunidad. En Chile se crea en 1991 el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), encargado de la formulación y coordinación de políticas para mejorar la situación de la mujer. En Colombia fue creada la Dirección Nacional de Equidad para la Mujer con el objetivo de implantar la política de género en el país.

En Costa Rica se creó la Comisión Sector Salud Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. Además la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990 estableció que el Ministerio de Justicia, en coordinación con el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia, promoverá programas para asegurar la protección y orientación de las víctimas de agresión y su prevención. En Ecuador se crea la Dirección Nacional de la Mujer en 1994, que entre otras funciones impulsa y coordina programas de capacitación con perspectiva de género. En Guatemala se establece la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), dentro de la órbita del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y desde 1996 se inicia el proyecto de Apoyo Técnico-Político Mujer y Reformas Jurídicas entre cuyas numerosas funciones se cuentan la de preparar proyectos de reforma al Código Civil, así como un anteproyecto para modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En México se inició el Programa Nacional de la Mujer, para avanzar en la promoción y participación plena de la mujer en la sociedad, en igualdad de oportunidades con el hombre. En Panamá se inicia a través del Ministerio de Salud un plan de promoción de la salud integral de la mujer, a través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo. En Paraguay se establece la Secretaría de la Mujer en 1992, organismo que conjuntamente con los ministerios y otros entes autárquicos ha constituido mecanismos para alcanzar la igualdad. En Uruguay funciona dentro del ámbito del Ministerio del Interior una Oficina Técnica de ayuda a las Víctimas de Violencia Familiar desde 1992. Se crea también el Instituto Nacional de la Mujer para la integración y desarrollo de los derechos de la mujer en las políticas nacionales. En Perú se crea el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con el objetivo de coordinar la ejecución de planes y programas gubernamentales. En 1995 Estados Unidos funda el Consejo Interministerio del Presidente Sobre la Mujer. Este coordinador interagencial pone en práctica la Plataforma para Acción adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre Mujeres de la ONU. También le es encargado desarrollar iniciativas relacionadas con el progreso de la mujer, y participa en programas de concientización y educación para asegurar la exitosa implementación de los acuerdos establecidos en la Conferencia. En Venezuela se crea el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) dependiente de la Presidencia de la República, con el fin de coordinar e implementar programas, proyectos y campañas para concientizar a la sociedad sobre diversos problemas que afectan a la mujer.

Un gran número de estas instituciones han planteado como objetivo prioritario el tema de la violencia intrafamiliar, o incluso se han desarrollado específicamente con el propósito de enfrentar esta grave violación a los derechos humanos. Estas instituciones han dado lugar, además, a la presentación de iniciativas legales en numerosas oportunidades, con el fin de lograr la igualdad plena de la mujer. Al mismo tiempo, estas instituciones han implementado en distintos niveles programas para orientar y asistir a mujeres víctimas de violencia doméstica, tal como en Argentina,[27] Brasil,[28] Colombia[29] y Estados Unidos.[30] En otros casos, se ha adoptado como metodología la creación de planes nacionales cuyo propósito consiste específicamente en proponer normas relativas a la situación de la mujer, como en Bolivia[31] y Guatemala.[32]

A la luz de los informes recibidos, la Comisión valora además que nuevos caminos y mecanismos de participación de la sociedad civil han incrementado la interacción entre los organismos del Estado y las organizaciones no gubernamentales, conduciendo en primer lugar, a un mejor conocimiento de los problemas que afectan a la mujer, y en segundo término, a una más activa intervención del sector privado en propuestas legislativas y sociales.

B. Derechos Civiles y Políticos de las Mujeres

1. Capacidad civil (Artículos 2 y 17, Declaración Americana; Artículos 1, 3 y 24, Convención Americana)

27 La Subsecretaría de la Mujer creada en 1987 en Argentina, estableció el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica, dirigido a capacitar al personal policial nacional y provincial, a ONGs, y a la amplia difusión de materiales informativos.

28 La Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia intrafamiliar. Al mismo tiempo, estableció más de 150 Delegacías o Comisarías de la Mujer y creó en 1993 una Comisión Parlamentaria de Investigación para estudiar la situación de violencia contra la mujer en Brasil.

29 La Constitución de Colombia establece que la violencia producida al interior de la familia es considerada destructiva de su armonía y unidad y por tanto sancionable conforme a la ley. También se han creado las Comisarías y Defensorías de Familia.

30 El Acta de Violencia en Contra de la Mujer, firmada por el Presidente Clinton en septiembre de 1994, y el Acta de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994 entraron en vigor en septiembre de 1994. En septiembre de 1996, la legislatura de los Estados Unidos incluyó una provisión dentro del proyecto de ley de inmigración que garantiza servicios vitales de salud pública para mujeres y niños cuando son víctimas de violencia doméstica.

31 En 1993 el Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia se estableció con el objetivo de diseñar normas y políticas específicas, junto con el Plan Interministerial de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia, que tuvo a su cargo la preparación de la Ley contra la Violencia en la Familia.

32 En 1996 se inició en Guatemala el Proyecto de Apoyo Técnico-Político al Cabildeo de Reformas Jurídico-Sociales sobre la Mujer, patrocinado por la Cooperación Holandesa y UNDP, y con el objetivo de apoyar los esfuerzos emprendidos por la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM).

En diversos países de la región se han ido adoptando normas cuya finalidad es lograr la igualdad entre hombres y mujeres, en lo que atañe a la capacidad civil.

En Argentina en 1985 se sancionó la ley 23.264 que modificó el anterior régimen de Patria Potestad y filiación del Código Civil. En 1987 se reformó el régimen de la familia colocando a ambos cónyuges en igualdad jurídica. En Belice las mujeres gozan de plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de la propiedad y asumir derechos y obligaciones.[33] En Bolivia la Constitución Política del Estado y el Código Civil reconocen a todo ser humano personalidad y capacidad jurídicas, sin distinción de sexo. En Brasil la Constitución Federativa de 1988 incorporó normas que representan un avance importante en beneficio de los derechos de la mujer, estableciendo la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley y en materia de derechos y obligaciones. En Canadá la Carta de Derechos y Libertades (Canadian Charter of Rights and Freedoms) de 1985, garantiza la igualdad ante la ley sin discriminaciones, en razón de varios criterios, entre ellos el sexo. Dicha ley habilita a cualquier persona a solicitar cambios en la legislación, políticas y prácticas de los gobiernos provinciales y del gobierno federal, si tales actos y normas son percibidos como discriminatorios.

En Chile a través de la reforma de 1989, se avanzó en el tema de la capacidad de las mujeres ya que hasta esa época eran relativamente incapaces, pues se las asimilaba a los menores. En Colombia la Constitución prohíbe cualquier clase de discriminación en contra de la mujer. De acuerdo al Código Civil y leyes aprobadas con posterioridad, la mujer casada dejó de ser incapaz y posee iguales derechos y obligaciones. En Costa Rica el Código Civil reconoce capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones, para contratar, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En Ecuador no se registran normas discriminatorias en el Código Civil respecto a la capacidad jurídica de la mujer en términos generales.

Existe equiparación en cuanto a adquirir, contratar, disponer y administrar los bienes conyugales. En Guatemala el Código Civil consagra en algunos aspectos de la sociedad conyugal la igual capacidad a ambos cónyuges para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal.[34] En Guyana la Constitución de 1980 provee la igualdad de derechos sin aceptar distinciones entre hombres y mujeres.[35] En Honduras a través de la respuesta al cuestionario presentada por el

33 En las respuestas al cuestionario, varios países han omitido incluir datos específicos relativos a sus leyes sobre derechos de la mujer, fecha de promulgación y ámbito de aplicación. En tales casos este informe no incluye dichos datos.

34 Sin embargo, el Código Civil otorga la "representación conyugal" (jefatura del hogar) al marido, y establece limitaciones a la mujer que realice actividades fuera del hogar.

35 La capacidad de la mujer parece ser relativa; el Informe de Guyana se remite a una ley de Igualdad de Derechos de 1990, que ha sido objeto de críticas por la ambigüedad de su texto.

Centro de Estudios de la Mujer (CEM-H), se informa que el Código Civil reconoce igual capacidad a los cónyuges para administrar y disponer de bienes societarios. En Jamaica en general, las mujeres gozan de la misma capacidad legal que los hombres, en cuanto a adquirir, administrar y disponer de bienes, y entrar en relaciones contractuales.[36] México reconoce en su Constitución la igualdad de género al expresar que el varón y la mujer son iguales ante la ley. En forma concordante el Código Civil para el Distrito Federal establece que la capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, lo que se aplica a la administración y organización de la familia. En Panamá la Constitución y el Código Civil reconocen capacidad plena en igualdad de condiciones con el hombre. Hasta 1994 existían normas discriminatorias para la mujer en el Código de Comercio, que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia. En Paraguay la Constitución Nacional y el Código Civil confieren plena capacidad a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, soltera o casada. Igual norma rige en la administración de bienes conyugales y en el ejercicio de la patria potestad. Uruguay otorga capacidad plena a la mujer en su normativa constitucional y en la legislación civil. En Perú el Código Civil establece que cada cónyuge puede ejercer cualquier profesión o industria permitidos por la ley, con el consentimiento expreso o tácito del otro. En cuanto al status legal dentro del matrimonio, hay igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges en el Código Civil. En República Dominicana el Código Civil le reconoce plena capacidad a la mujer.[37]

En El Salvador el Código de Familia establece la igualdad de derechos y deberes entre los cónyuges. En Estados Unidos, hombres y mujeres disfrutan de plena capacidad legal de acuerdo a la Enmienda Decimocuarta de la Constitución, que ha sido interpretada en el sentido de que la ley debe proteger sin distinción alguna a toda persona, sin tomar en cuenta el género.

A pesar de estos avances, continúan existiendo problemas en la región con respecto a la igualdad plena de la mujer en lo relativo a su capacidad civil. Estos aspectos negativos se refieren en general a los siguientes temas:

a. Restricciones al ejercicio de profesiones u oficios por parte de mujeres, en cuanto se requiere autorización del marido. En sus respuestas al cuestionario, Bolivia, Guatemala, Panamá, Perú y República Dominicana, informan sobre la vigencia de normas restrictivas.

36 A pesar del expreso reconocimiento de la igualdad de la mujer, hay diferencias en el caso de las mujeres casadas.

37 Sin embargo hay restricciones o limitaciones. Como surge del Informe, la Constitución establece que la mujer no puede ser propietaria de parcelas de tierra. Esta norma estaría en proceso de ser reformada por una nueva Ley Agraria.

b. Diferenciación entre hombres y mujeres en cuanto a la autorización para contraer matrimonio (Bolivia, Brasil); o para contraer nuevamente matrimonio (México, Costa Rica).
c. Desigualdad entre hombres y mujeres para adquirir, administrar y disponer de bienes de la sociedad conyugal. En Argentina, los bienes cuyo origen no se pueda determinar, son administrados por el marido. En Chile, el marido en ciertos casos administra los bienes sociales y los de su mujer. En Brasil la mujer casada no tiene la misma capacidad que su cónyuge para administrar ciertos bienes. En Ecuador, se presume que a falta de estipulación en contrario, el marido administra los bienes de la sociedad conyugal. En Guatemala, el marido es el administrador del patrimonio conyugal. En República Dominicana, el marido es el administrador de los bienes conyugales y propios de su mujer.
d. Diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a la patria potestad. A modo de ejemplo, en Chile la patria potestad la ejerce el padre y sólo en ausencia de aquél la asume la madre.
e. Asimilación de las mujeres con personas menores de edad en el derecho laboral. Por ejemplo, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala.
f. Limitación en el derecho de propiedad de la mujer. En República Dominicana hay una limitación que afecta a las mujeres campesinas para ser propietarias de parcelas de tierra de acuerdo a la propia Constitución.
g. Diferencias de tratamiento entre hombres y mujeres en ciertos tipos penales, por ejemplo en el caso del adulterio en El Salvador[38] y Venezuela.
h. Diferencias en cuanto al acceso a la administración de justicia, sanciones disminuidas o ausencia de ellas cuando la víctima es mujer. Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, y Paraguay informan en sus respuestas sobre situaciones de desigualdad en esta materia de distinta intensidad.

2. Derechos políticos (Artículos 20 y 24, Declaración Americana; Artículo 23, Convención Americana)

En los países de la región, la mujer es titular de derechos políticos en igualdad de condiciones con el hombre, según las normas constitucionales y la legislación interna de los respectivos países. La celebración generalizada de elecciones ha abierto grandes posibilidades a la mujer, en cuanto tiene el potencial de transformarse en

38 En 1996 la Corte Constitucional de Guatemala declaró discriminatorio contra la mujer el artículo del Código Penal sobre adulterio.

un incentivo para los partidos políticos en competir por su voto. Sin embargo, hasta el momento la proporción de las mujeres que participan en cargos públicos en la región continúa siendo muy reducida.

Frente a esta situación, algunos países han comenzado a sancionar legislación con la finalidad de asegurar una representación mínima de mujeres en la estructura estatal, a cuyo efecto han adoptado leyes con el propósito de establecer cuotas mínimas de participación política de mujeres. Cabe citar al respecto a Argentina, Bolivia, Brasil y Costa Rica.

En Argentina, la participación de la mujer en los cargos electivos se vio favorecida por la sanción de la ley de cuotas en el ámbito nacional en 1991, siendo en la actualidad un 31.9% el porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional. En 1996 Bolivia sancionó una ley similar, habiendo un 22% de mujeres diputadas en el Congreso. Brasil aprobó en 1995 una ley que requiere que los partidos políticos aseguren un 20% de mujeres en los cargos electivos. En Costa Rica entró en vigencia en 1996 una reforma al Código Electoral, por la cual los estatutos de los partidos políticos deben contener mecanismos que aseguren la participación de un 40% como mínimo de mujeres en la estructura partidaria y en las listas de candidatos.

En general, la mayoría de los países de la región informan que la participación de la mujer en los niveles de decisión en los tres poderes del gobierno es aún escasa.

En Argentina en el Poder Ejecutivo hay una mujer Ministro (Ministerio de Educación), y dos mujeres a cargo de Secretarías (Medio Ambiente y Función Pública). En Bolivia de un total de 10 Ministerios, uno está a cargo de una mujer. Una situación similar se repite en las gobernaciones, alcaldías, municipios y otros órganos de control recientemente creados. En Brasil de 350 Secretarías de Estado, se estima que 20 son ocupadas por mujeres. Han habido 4 mujeres Ministros después de 1994. En Chile la participación de mujeres en el Poder Ejecutivo es baja a nivel de ministerios, intendencias y gobernaciones, incrementándose relativamente al tratarse de alcaldes (27 sobre 334), concejales (273 sobre 2.130). En Colombia las mujeres constituyen un 6.8% en el Senado y en diputados el 12.2%, incrementándose el porcentaje en la Administración Central, con alta representación en el total pero baja en los cargos de decisión y poder. En Costa Rica en el Poder Ejecutivo, hay 2 Ministras (Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, y Ministerio de Justicia); y 4 Viceministras (Educación, Salud, Justicia y Trabajo). En el Poder Legislativo, de 57 diputados, 7 son mujeres. En Ecuador en 1996, de 12 diputados nacionales electos, no hubo ninguna mujer; y en el orden provincial hubo 64 diputados electos y 4 diputadas mujeres. La ausencia femenina se verifica también en otras áreas del Poder Ejecutivo. En Guatemala de un Gabinete de gobierno de 28 miembros, hay

3 mujeres; y sobre un total de 330 alcaldes, 3 son mujeres. En numerosos países de la región, la participación de mujeres en las instancias superiores de los tribunales de justicia es minoritaria, y prácticamente inexistente a nivel de Corte Suprema.

En la rama ejecutiva de Estados Unidos, nueve de 100 senadores y 55 de 435 miembros de la Cámara de Representantes son mujeres. La Secretaria del Estado y la Procuradora General del Estado son mujeres. Mujeres encabezan los Departamentos de Salud y Servicios Humanos y el Departamento de Trabajo. Siete de los veinticuatro miembros del gabinete presidencial son mujeres. Los miembros del gabinete actúan como directores de cada agencia ejecutiva. En la rama judicial, dos Magistrados de la Corte Suprema son mujeres de un total de nueve jueces.

C. Derecho a la Vida, a la Integridad Personal y a la Salud

1. Derecho a la vida (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 4, Convención Americana; Artículos 1, 3 y 4, Convención de Belém do Pará)

Las respuestas de los Estados demuestran la inexistencia de normas cuyo propósito sea discriminar desde un punto de vista jurídico formal a la mujer, en la protección de estos importantes derechos. En lo que dice relación con la protección de la vida de la mujer, sin embargo, la Comisión Interamericana ha podido constatar que no existen en todos los países de la región estadísticas precisas que revelen las causas de mortalidad femenina.

De acuerdo a la información suministrada, la Comisión ha podido establecer que una cifra elevada de mortalidad materna tiene como causa principal el aborto, por ejemplo Argentina 29,1%; Chile 26%. En el mismo sentido se ha podido constatar que otra cifra elevada tiene relación con causas vinculadas al embarazo y parto: Bolivia en el área urbana por parto 58% y en el área rural 63,5%; por embarazo 26,8% en el área urbana y 20,4% en el área rural; en Chile 39,7%. En Perú la mortalidad materna es de un promedio de 261 defunciones por 100 mil nacimientos. Perú ocupa el tercer lugar, después de Bolivia y Haití en esta materia. En el área rural se duplica el porcentaje de mortalidad materna con respecto al sector urbano; en República Dominicana la tasa de mortalidad materna es de 185 por 100.000 nacidos vivos. En Estados Unidos, el porcentaje de mortalidad materna es un promedio de 12 defunciones por cada 100 mil nacimientos.

2. Derecho a la integridad personal y protección frente a la violencia contra la mujer (Artículo 1, Declaración Americana; Artículo 5, Convención Americana; Artículos 3 y 7, Convención de Belém do Pará)

En distintos países de la región se ha impulsado legislación y se han tomado medidas relativas a la protección frente a la violencia contra la mujer. En Argentina en 1994 se sancionó la Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Belice se sancionó legislación específica sobre violencia doméstica en 1992 (Domestic Violence Act), ratificándose la Convención de Belém do Pará en 1996. En Bolivia se adoptó la Ley 1674 sobre Violencia Familiar o Doméstica en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1994. En Brasil la Constitución Federativa de 1988 incorporó el compromiso explícito del Estado de crear mecanismos para abordar y repudiar la violencia dentro de la esfera familiar, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Chile se sancionó en 1994 la Ley de Violencia Intrafamiliar que protege a todos los miembros del grupo familiar que hayan padecido agresión o maltrato de parte de cualquiera de sus integrantes, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Canadá una prioridad del gobierno ha sido la eliminación de la violencia sistémica contra la mujer, como objetivo principal del Plan Federal para la Igualdad de Género (Federal Plan for Gender Equality).

En 1993, el Panel sobre Violencia contra la Mujer (Canadian Panel on Violence Against Women) informó sobre una investigación extensa dirigida a comprender las dimensiones y el impacto de la violencia contra la mujer. Entre las iniciativas federales cabe mencionar la Iniciativa de Violencia Familiar (Family Violence Initiative) que provee importantes recursos económicos destinados a 3.000 proyectos y el establecimiento de centros o refugios de emergencia, así como viviendas para mujeres golpeadas y sus familias. En Colombia existe legislación específica para sancionar la violencia contra la mujer dentro de la familia, habiéndose adoptado la Ley 294 de 1996 que tiene por objeto prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Costa Rica se sancionó la Ley 7586 en 1996 sobre Violencia Doméstica en el ámbito nacional, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Ecuador en 1994 se crearon las Comisarías de la Mujer, se sancionó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia en 1995, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Guatemala la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar fue sancionada en octubre de 1996, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995. En Guyana la violencia contra la mujer está tipificada como delito y sancionada a través de la Ley de Violencia Doméstica de 1996. También ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Honduras se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y a la fecha de respuesta al cuestionario de la Comisión estaba en proceso de aprobación una ley sobre violencia doméstica o intrafamiliar. En Jamaica los casos de violencia física están sancionados por el Acta de Delitos contra

la Persona (Offences Against the Person Act); algunas de sus normas se refieren específicamente a los delitos contra la mujer. En México una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar fue promulgada en 1996. En Panamá se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1995, y por Ley 27 de 1995 se tipificaron los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores. En Paraguay se ratificó en 1995 la Convención de Belém do Pará.[39]

En Uruguay la violencia sobre la mujer se ha regulado por la Ley 16107 o Ley de Seguridad Ciudadana, y se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996. En Perú se ratificó la Convención de Belém do Pará en 1996, y se sancionó la Ley 26260/93 que regula el tema de la violencia familiar. En El Salvador se dictó el Decreto 902 de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en 1996. En Estados Unidos, la Oficina de Violencia en Contra de la Mujer se estableció en 1994. Este cuerpo encabeza el esfuerzo nacional de poner en efecto la Ley de Violencia en Contra de la Mujer, que forma parte de la Ley de Control del Crimen Violento y Ejecución de Leyes de 1994. La Ley de Pam Lyncher de Registro y Seguimiento de Ofensores Sexuales entró en vigor en 1996, y requiere que el Procurador General establezca un registro nacional en el FBI de ofensores sexuales. La ley Interestatal del Sancionamiento y Prevención de Acoso, que entró en vigor en 1996, establece que es un crimen si una persona cruza las fronteras estatales con la intención de herir u hostigar a otra persona. Adicionalmente, la Asesoría del Consejo de Violencia en Contra de las Mujeres, formado por 47 expertos que representan el cuerpo de ley, los medios de comunicación, negocios, deportes, servicios sociales y de salud, y de socorro para victimas, trabajan en conjunto para prevenir la violencia en contra de la mujer. En 1995 Venezuela ratificó la Convención de Belém do Pará.

Desde el punto de vista legislativo o reglamentario se han establecido además, en distintos países de la región, normas y servicios dirigidos a posibilitar y/o facilitar la formulación de denuncias en los casos de violencia. Brasil ha desarrollado e implementado desde mediados de los años 80 servicios de asistencia a través de las Delegacías o Comisarías de Defensa de la Mujer en todo el país. Desde los años 90 otros países adoptaron mecanismos similares. En Argentina se dispuso en 1995 la creación de un Cuerpo Policial Especializado dentro del ámbito de la Policía Federal para asistir a jueces y víctimas de violencia familiar.[40] En Chile el personal de Carabineros (Policía) recibe capacitación para orientar y proteger a las víctimas. En

39 No hay en Paraguay aún legislación nacional específica sobre violencia contra la mujer, rigiéndose por el Código Penal los casos de violencia que constituyan delitos tipificados por esa normativa. La Secretaría de la Mujer coordina cursos de capacitación para el tratamiento de los casos dirigidos al personal policial.

40 Argentina informa en su respuesta, que un decreto reglamentario creó este cuerpo especializado, pero aún no está funcionando.

Colombia las Comisarías y Defensorías de Familia, entre otras entidades, reciben denuncias por violencia intrafamiliar. En Costa Rica los funcionarios policiales tienen el deber de intervenir de oficio, a petición de la víctima o de terceros, incluso dentro del domicilio de la persona afectada; detener al agresor y eventualmente declarar como testigos durante el procedimiento. Asimismo, en ese país la Delegación de la Mujer del Ministerio de Justicia puede presentar denuncias y ofrecer asesoramiento legal. Ecuador ha creado Comisarías de la Mujer en 1994. En México a partir de 1996 se establecieron los Centros de Terapia de Apoyo y de Atención a las Víctimas de Violencia Intrafamiliar, dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En dicho país también la Policía Técnica Judicial creó un Centro para la Atención de Víctimas de Violencia y un Departamento de Recepción de Denuncias por delitos sexuales. En Estados Unidos, la Línea Nacional de Violencia Doméstica fue establecida en 1996 para asistir a víctimas de violencia doméstica en tiempos de crisis, referiéndoles a casas de albergue localizadas por todo el país. El Departamento STOP (Services, Training, Officers, Prosecutors) [Servicios, Capacitación, Agentes, Fiscales] forma parte integral del programa de Violencia en Contra de la Mujer que otorga servicios directos para las víctimas de violencia doméstica, hostigamiento y delitos sexuales. También ayuda a oficiales y fiscales en la formulación de respuestas por parte del sistema de justicia criminal para afrontar la violencia en contra de la mujer.

Asimismo, la Comisión recibió información sobre legislación que permite a los jueces otorgar medidas cautelares, que comprenden la exclusión del hogar conyugal y prohibición de acceder a lugares de trabajo de la víctima por parte de los agresores, así como la decisión provisoria del pago de alimentos y tenencia de hijos. Tal es, en diferentes grados, el caso en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana y Jamaica.

Sin perjuicio del valor de los desarrollos anteriores, las respuestas al cuestionario de la CIDH plantean serios problemas generales, agravados por la falta de recursos, la pobreza y la marginalidad en amplios sectores de la población en la región. En esta materia se debe mencionar especialmente:

a. La inexistencia o falta de preparación de personal adecuado que pueda procesar denuncias de violencia. Por ejemplo, Ecuador en su respuesta informa sobre la dificultad en continuar, por esta razón, las investigaciones por violencia doméstica y concluir los procesos judiciales.[41] En otros países, no

41 En Ecuador, de un total de 1.548 denuncias en Quito, un 1.03% culminaron con sentencia condenatoria. De 1.923 denuncias presentadas en Guayaquil, un 2.13% tuvieron sentencia. En la ciudad de Lima, Perú, se han realizado un promedio de 4.000 denuncias anuales entre 1989 y 1993, pero aún se registran altos niveles de abstención en denunciar en general, por falta de lugares cercanos y costo de trámites del médico legista, de acuerdo a la respuesta del Estado.

hay datos acerca del estado posterior de las causas después de efectuadas las denuncias (por ejemplo Chile, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Venezuela), o no hay capacitación adecuada de personal policial, judicial y profesionales de la salud en el tratamiento de la mujer víctima de violencia (por ejemplo Honduras, Guatemala).

b. La presencia de limitaciones legales que restringen el ejercicio de los derechos de la mujer. En algunos países, por ejemplo, la violencia doméstica es vista como un delito de acción privada, o restringido y entendido como perteneciente al ámbito privado; así ocurre por ejemplo en Brasil[42] y Ecuador.[43] En otros casos, la violencia doméstica no es considerada como delito, sino como un problema de salud (Guatemala).

En lo referente a delitos de los que son objeto especialmente las mujeres, tales como los delitos de violación, estupro, rapto y abuso deshonesto, las respuestas al cuestionario muestran la existencia de tipos específicos penales en: Argentina bajo el título "Delitos contra la Honestidad"; Bolivia y Perú en los "Delitos contra la Libertad Sexual"; Brasil en los "Crímenes contra las Costumbres"; Chile en los "Crímenes y simples delitos contra el orden de las familias y contra la moralidad pública"; Colombia bajo el título "Delitos contra la Libertad y el Pudor Sexuales"; Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela de manera similar tipificaron estas conductas protegiendo bienes jurídicos relacionados con la honestidad y moralidad públicas.

Un problema generalizado que existe en relación con estos delitos es que el bien protegido en varias de estas legislaciones continúa siendo la "honra", lo que significa que sólo "mujeres honestas" pueden ser objeto, por ejemplo, de violación. No está tipificado igualmente en la región en general, la violación entre cónyuges como un delito y, por otra parte, las normas sobre acoso u hostigamiento sexual son mínimas, existiendo de acuerdo a la información entregada, legislación sólo en Argentina en el ámbito de la administración pública; en Costa Rica a través de una ley nacional; en México por una ley laboral y en la administración pública, y en Perú en la legislación laboral.

Un tema adicional de importancia que afecta los derechos aludidos en esta sección, se refiere a las requisas o inspecciones corporales practicadas en mujeres

42 En Brasil, el Tribunal Supremo revocó en 1991 la "defensa de la honra" como justificación para el homicidio de la mujer, a pesar de lo cual, los tribunales todavía dudan en procesar y castigar a los autores de tal violencia doméstica.

43 En Ecuador, el Tribunal de Garantías Constitucionales en 1989 suspendió la aplicación de un artículo del código penal que justifica el homicidio y/o lesiones cometidas contra una hija, nieta o hermana, cuando sea sorprendida en acto carnal ilegítimo, refiriéndose solamente a la "mujer culpable". Esta norma aún no ha sido derogada.

reclusas detenidas, o inspecciones a mujeres que visitan prisiones. Esta práctica, efectuada como medida de seguridad en el ingreso a los centros penitenciarios en algunos países de la región, sólo es regulada excepcionalmente por intermedio de leyes que aseguren el respeto a la integridad psicofísica y requieran la presencia de personal médico especializado (Véase en este sentido la Ley 65 de 1993 de Colombia y su resolución reglamentaria de 1995). En las respuestas al cuestionario, hay países que no suministraron información sobre los recaudos legales existentes para efectuar tal procedimiento (Argentina); o que lo practican pero no especifican si hay normas que lo regulen con los requisitos antes mencionados (Brasil, Uruguay, Perú, Venezuela).

3. Derecho a la salud y salud reproductiva (Artículo 11, Declaración Americana; Artículos 5 y 26, Convención Americana; Artículos 4 y 5, Convención de Belém do Pará)

De acuerdo a las informaciones enviadas por los Estados, puede apreciarse que en general la atención de la salud integral de la mujer depende, en primer lugar, de la organización y estructura de servicios adecuados, los que se van implementando como resultado de normas y programas creados a tal efecto. En segundo término, el ejercicio del derecho a la salud también depende del conocimiento que las mujeres tengan de las leyes que protegen este derecho y que regulan el servicio de atención médica. La salud reproductiva de la mujer debería ocupar un lugar de importancia en las iniciativas legislativas y programas de salud nacionales y provinciales.

Algunos países de la región han informado sobre la reglamentación de servicios de planificación familiar, otorgando la opción del uso y selección de métodos a individuos o parejas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Resolución de 1984 del Ministerio de Salud de Colombia. Igualmente la Ley 100 de 1993 en ese país incluye la planificación familiar en servicios básicos de salud de forma gratuita, obligatoria y universal. En Argentina funciona dentro del Ministerio de Salud y Acción Social un programa sobre procreación responsable y el objetivo del mismo es el de ofrecer información para ejercer el derecho de decidir responsablemente respecto de reproducción y asesorar a la población y a las familias sobre el tema, pero no hay aún normativa que regule el uso de métodos y la prestación de estos servicios.

En las respuestas enviadas por varios Estados, se exponen las serias dificultades que enfrenta la atención de la salud de la mujer en el sector público, en general debido a la falta de recursos, la ausencia de normativa sobre salud reproductiva, la precariedad en las condiciones de prestación de los servicios y la carencia de profesionales y materiales indispensables.

D. El Principio de Igualdad y No Discriminación en el Derecho Laboral

(Artículos 2 y 14, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana; Artículo 5, Convención de Belém do Pará)

En general se establece en la región el principio de igualdad y no discriminación en el derecho laboral, prohibiéndose realizar en perjuicio de los trabajadores todo tipo de diferenciación por cualquier motivo, entre ellos el género, para evitar que se produzcan discriminaciones arbitrarias. Por ejemplo Argentina a través de la Ley 20.744, establece el principio de igualdad y no discriminación. El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de 1993, iniciado por el Poder Ejecutivo, impulsó la sanción de las leyes 24.465 de incentivo a los empleadores para contratar mujeres y 24.576 sobre igualdad de oportunidades entre trabajadores y trabajadoras. En Bolivia el trabajo de las mujeres está regulado en la Ley del Trabajo de 1939, y por la Ley General del Trabajo que actualiza algunas normas.[44] En Canadá se sancionó en 1996 la Ley de Equidad en el Empleo (Employment Equity Act) que modifica la legislación laboral anterior, ampliando el ámbito de aplicación al servicio público federal, a compañías reguladas por el Estado y compañías vinculadas con el gobierno federal. En Panamá en 1994 numerosas normas que establecían diferencias por género en razón de la actividad u oficio, fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema por afectar la libertad de profesión de las mujeres. Paraguay establece en el Código Laboral la igualdad en normas explícitas. En Estados Unidos, la Ley de 1968 de Derechos Civiles, Titulo VII, prohíbe la discriminación laboral basada en diversos factores, incluyendo el género. La Ley no define qué constituye discriminación en contra de las mujeres, tal como este concepto no es definido en ninguna disposición constitucional. Debido a ello, los tribunales y la Comisión de Igualdad de Oportunidad de Empleo han intentado definir sus límites. En Uruguay la Ley 16.045 establece sanciones en casos de discriminación laboral.

Serios problemas subsisten, sin embargo, en relación con la aplicación de estas normas en la realidad, lo que se traduce *inter alia* en diferencias significativas entre los ingresos de hombres y mujeres en la mayoría de los países de la región. Cabe citar a título de ejemplo el caso de Costa Rica, que informa en su respuesta al cuestionario que en 1990 el salario promedio mensual de la mujer representó el 82% del de los hombres. En las zonas rurales, el 60% de las mujeres ganan salarios inferiores al salario mínimo y el 34% alcanza la mitad de ese salario. En Brasil, el

44 El trabajo de las mujeres está regulado junto con el de los menores, aplicándose para ambos grupos las mismas prohibiciones en razón de tareas y horarios. En la actualidad hay proyectos de reforma a la ley laboral propuestos por la Dirección de Asuntos de Género.

ingreso de las mujeres equivale al 54% del recibido por los hombres. En Uruguay las mujeres perciben un 75% del ingreso que reciben los hombres.

Un tema esencial, que está siendo contemplado en anteproyectos de ley presentados en algunos países de la región, se refiere a la equiparación existente de la regulación del trabajo de las mujeres con el de los menores. Por ejemplo en Bolivia, Ecuador y Costa Rica este tipo de normas se encuentran en proceso de ser derogadas o modificadas.

E. Derecho a la Educación

(Artículo 12, Declaración Americana; Artículos 1 y 26, Convención Americana)

Diversos países han adoptado normas cuyo propósito es consagrar explícitamente el principio de igualdad entre hombre y mujer en la educación. En Argentina la sanción de la Ley Federal de Educación 24.195 promueve la igualdad de oportunidades y la necesidad de superar discriminaciones en los materiales didácticos. A partir de 1990, se creó el Programa Nacional de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Área Educativa, implementado por el Ministerio de Cultura y Educación. En Bolivia se incorporó el enfoque de género en el Sistema Educativo Nacional en la Educación Primaria. En Colombia en 1992 la Consejería Presidencial para la Mujer, la Juventud y la Familia, junto con el Ministerio de Educación, iniciaron un conjunto de actividades para promover la igualdad de oportunidades entre los géneros en el sector educativo, entre las cuales cabe destacar la investigación sobre la producción de textos escolares desde una perspectiva de equidad en las relaciones de género. En Costa Rica la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, prohíbe que en las instituciones educativas se "utilicen contenidos, métodos e instrumentos pedagógicos que asignen papeles para hombres y mujeres dentro de la sociedad, que sean contrarios a la igualdad social y a la complementariedad de los géneros o que mantengan una condición subalterna de las mujeres". En Ecuador a partir de 1990 se han iniciado una serie de programas tendientes a una educación integral que incluya los derechos de la mujer, para modificar los patrones culturales y de discriminación contra la mujer. Existen acciones emprendidas para insertar el enfoque de género en la Reforma Curricular.

En Guatemala el Ministerio de Educación, a través de la Comisión Nacional de Textos, ha establecido los lineamientos generales para eliminar los estereotipos sexuales en el sistema educativo, y ha ordenado una revisión de los libros de texto para incluir el enfoque de género. En Venezuela el Consejo Nacional de la Mujer aprobó un Convenio con el Ministerio de Educación denominado "Educando para

la Igualdad", con el objeto de incorporar el enfoque de género en la currícula de estudio en todos los niveles educativos. El Titulo IX de las Enmiendas de Educación de 1972 constituye la ley principal federal de los Estados Unidos que prohíbe la discriminación de género en programas educativos, o en cualquier actividad que reciba asistencia federal. También se aplica a programas de reclutación e ingreso a universidades, acceso a cursos, acceso a programas atléticos y hostigamiento sexual. La Ley de la Igualdad de la Mujer en la Educación promueve la igualdad de mujeres y niñas en el ámbito escolar, que se encuentran en situaciones desventajosas a causa de varias formas de discriminación.

Estas iniciativas indudablemente expresan políticas encaminadas a superar prejuicios derivados de tradiciones culturales, brindándoles a las mujeres la oportunidad de conocer sus derechos y defenderlos.[45]

IV. Conclusiones

La Comisión valora la cooperación de los Estados del Hemisferio que en las respuestas a su cuestionario demuestran su compromiso en el logro de los ideales de igualdad y no-discriminación hacia la mujer. Como se ha señalado en este informe, un gran número de Estados han incorporado en la agenda nacional a los derechos de la mujer, creando nuevas instituciones, planes y políticas específicas, mecanismos legales de acción afirmativa en la participación política y, en general, avances significativos en la promoción y protección de los derechos de la mujer. Crecientemente se percibe en la región que la democracia efectiva requiere una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones, y que el acceso a la vida pública de un país no se agota sólo en el ejercicio no discriminatorio del derecho de sufragio.

A pesar de los avances indudables de que informan los países, persisten, sin embargo, en la región, serios problemas. La mujer aún no alcanza igualdad jurídica plena en todos los países de la región. La discriminación de jure es una violación flagrante de los compromisos internacionales libremente consentidos por los Estados y, aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho. Según las informaciones entregadas, varios países poseen, en mayor o menor medida, normas discriminatorias y/o restricciones a los derechos civiles de la mujer dentro del matrimonio, sea en la

45 Sin embargo, todavía se percibe como un problema el analfabetismo, que persiste en proporciones considerables y que afecta mayormente a las mujeres, como en Bolivia, Guatemala y Perú.

administración de los bienes propios de cada cónyuge o aquellos de otro tipo; en la representación del hogar conyugal o jefatura del hogar en el ejercicio de la patria potestad; en la fijación del domicilio conyugal, o la posibilidad de contraer nuevas nupcias; en la necesidad de autorización expresa o implícita del marido para trabajar y comerciar; o en el derecho a la propiedad de la tierra.

De acuerdo al Preámbulo de la Convención de Belém do Pará, "la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades", agregando el artículo 2, inciso c "Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica... que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra". El Estado tiene la obligación, por lo tanto, conforme a este instrumento internacional y al artículo 1.1 de la Convención Americana –y los derechos que consagra– de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos, o repararlas cuando éstas ocurran. Esto implica que aún cuando una conducta no sea originalmente imputable al Estado, una violación de dichos derechos puede acarrear responsabilidad estatal "no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención" (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de julio 29 de 1988, Ser. C No.4, para.172).

En la Reunión de Expertas sobre la Condición de la Mujer en las Américas, organizada por el Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y celebrada el 7 de noviembre de 1997, se señaló como una cuestión prioritaria encarar la violencia contra la mujer. Si bien esta cuestión, por su magnitud y gravedad, ha dado lugar a la creación de instituciones, mecanismos y diversas iniciativas legislativas, todavía persisten normas que violan la garantía de igualdad ante la ley y del debido proceso. En numerosos códigos penales valores tales como la honra, el pudor social, la doncellez, la castidad, las buenas costumbres, prevalecen sobre valores como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección legal a las víctimas de tales delitos, u obligándolas a probar que pusieron resistencia en el caso del delito de violación, o sometiéndolas a procedimientos interminables que producen una continua victimización.

La Comisión quiere llevar a la atención de los Estados que todavía persisten las mencionadas situaciones de desprotección hacia la mujer víctima de violencia, por falta de legislación adecuada, o porque la legislación vigente no se cumple. En muchos países, las mujeres víctimas de violencia familiar no cuentan con leyes penales apropiadas pues no se considera la violencia doméstica como delito, o bien

las denuncias no prosperan, culminando el proceso generalmente en la libertad del agresor. Hay situaciones en las cuales la mujer víctima de delitos sexuales no tiene acceso a una acción civil por daños y perjuicios, por considerar que la dignidad de la persona es un bien jurídico no susceptible de ser incluido en los bienes de carácter pecuniario. Al parecer, en este último caso, el daño causado recae en un elemento abstracto con contenido moral, "la dignidad de la víctima", sin tener en cuenta que al mismo tiempo se ha afectado o cercenado la integridad psicofísica, al igual que su libertad y privacidad. Por otra parte, el concepto de daño moral existe en otras figuras penales y es susceptible de ser reparado por medio de una acción civil. La Comisión desea recordar en esta materia que el artículo 7.g. de la Convención de Belém do Pará establece que los Estados deben "establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces". De gran importancia es además el que la mujer campesina, las menores de edad y la mujer indígena, están especialmente expuestas a situaciones de desprotección y vulnerabilidad, ya que cuentan con menos medios de defensa.

La Comisión, en lo relativo a acoso u hostigamiento sexual, recibió información que sólo por excepción se regula esta importante materia en el orden interno de los Estados, restringiéndose en un caso al ámbito de la administración pública y en otro a la legislación laboral. Numerosos países informan, sin embargo, sobre la existencia de anteproyectos de ley para incorporar en el futuro el acoso sexual dentro de la legislación nacional.

Las respuestas al cuestionario de la Comisión revelan que, aunque más de la mitad de la población de nuestro continente está constituida por mujeres, esto no se ve reflejado en los niveles de decisión en los ámbitos político, social, económico y cultural.

Los informes de los Estados dan cuenta de serios problemas de recursos materiales, los que afectan la protección de derechos relativos a la salud, empleo y educación. La Comisión es consciente de los problemas de recursos, pero no ha llegado a convencerse que en el establecimiento de prioridades nacionales y en la asignación de dichos recursos se consideren adecuadamente los derechos de la mujer.

La Comisión ha podido verificar la existencia de valiosos programas educativos que incluyen perspectivas de género, tendientes a superar tradiciones socioculturales que siguen limitando la igualdad de oportunidades para la mujer. La Comisión considera este tipo de programas esenciales para elevar el nivel de conciencia sobre los derechos de la mujer en la región y asegurar su ejercicio.

La Comisión, según las respuestas enviadas por los Estados sobre salud y salud reproductiva, pudo constatar profundas falencias de datos estadísticos, en gene-

ral por falta de recursos e infraestructura apropiada. La Comisión puede comprobar problemas graves de acceso a información básica, atención médica y social adecuados, como surge de excelentes informes preparados por la Organización Panamericana de la Salud, sobre la violencia y salud,[46] así como estudios emprendidos por el Banco Mundial[47] y por el Banco Interamericano de Desarrollo[48] sobre violencia doméstica y salud. Las organizaciones internacionales mencionadas emprendieron iniciativas y estrategias importantes destinadas a prevenir, disminuir y destacar la violencia contra la mujer.

En el ámbito laboral, la mayor parte de los Estados de la región disponen de normas de distinto rango jurídico que prohíben la discriminación en el trabajo. Sin embargo, existen serias disparidades en los niveles de remuneración entre hombres y mujeres por el mismo trabajo. En algunas situaciones se asimila a la mujer con los menores de edad, lo que de por sí constituye una violación al principio de no-discriminación y de la personalidad jurídica.

V. Recomendaciones

La Comisión Interamericana adopta las siguientes recomendaciones presentadas por el Relator Especial:

A. De Carácter Institucional al Interior De La Comisión

1. La Relatoría sobre los Derechos de la Mujer debe transformarse en un Grupo de Trabajo sobre los Derechos de la Mujer, coordinado por un Comisionado y constituido por expertas/os nombradas por la Comisión. Esto reviste especial importancia, *inter alia* para lograr una mejor participación de la sociedad civil y dada la composición actual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Grupo de Trabajo formulará recomendaciones a la Comisión sobre la forma en que el sistema de casos –y los derechos internacionalmente protegidos– pueden hacerse más accesibles a la mujer (por ejemplo entrenamiento, materiales y pasantías).

---

46 Informe "Avances en la erradicación de la violencia contra la mujer", 1997, OPS, Washington, D.C. Proyecto de Investigación iniciado en 1996 "Ruta Crítica de las Mujeres afectadas por la Violencia Intrafamiliar", en ejecución en siete países centroamericanos. Publicación "La Violencia contra la Mujer y las Niñas: Análisis y Propuestas desde las Perspectivas de Salud Pública", Mujer, Salud y Desarrollo, 1993, OPS.

47 World Bank Discussion Paper 255, "Violence Against Women: The Hidden Health Burden", L. Heise, J. Pitanguy and A. Germain, 1994, Washington, D.C.

48 Conferencia "Violencia doméstica en América Latina y el Caribe: Costos, Programas y Políticas", ATN 5657, Unidad Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, Washington, D.C.

El Grupo de Trabajo presentará proyectos de Informe a la Comisión sobre temas que ésta, en el ámbito de sus atribuciones convencionales y reglamentarias, le plantee. El primer informe se centrará sobre la Violencia contra la Mujer en el Hemisferio y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Este informe propondrá *inter alia* a la Comisión medidas cuya implementación le permita proteger más efectivamente a la mujer de violencia en su contra.

2. La Comisión creará un Fondo Voluntario sobre Derechos de la Mujer. El propósito exclusivo de este fondo será obtener recursos materiales para que la Comisión desempeñe las funciones que en esta materia le confían la Carta de la OEA, la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención de Belém do Pará. Lo anterior incluye efectuar o apoyar entrenamiento sobre su sistema de casos y los derechos de la mujer, encargar estudios y preparar materiales.

3. La Comisión –dentro del marco de sus atribuciones– adoptará medidas dirigidas a enfatizar aún más la promoción y protección de los derechos de la mujer, y con tal objeto:

a) Considerará exhaustivamente en los Informes relativos a sus visitas in loco, los derechos de la mujer.
b) Instará a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a que participen en calidad de *amicus curiae*, en casos específicos ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para enriquecer el proceso de toma de decisiones de éstos órganos.
c) En el marco de sus actividades de supervisión y su sistema de casos, la Comisión cooperará con las agencias y organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos de la mujer, y en el seno de la OEA con los demás órganos, entidades e instancias de coordinación que se ocupen del avance de los derechos de la mujer.

B. A los Estados Miembros de la OEA

1. Se insta a los Estados a que –de acuerdo a sus obligaciones internacionales libremente contraídas– adopten inmediatamente las medidas necesarias para llevar a cabo su compromiso de poner fin a todo tipo de normas que discriminen a la mujer, de manera tal que, a más tardar en el año 2000, dicha desigualdad sea eliminada y se le reconozca a la mujer capacidad plena en todos los ámbitos. La Comisión propone que el continente americano inicie el Siglo XXI "Sin Discriminación hacia

la Mujer", entendiendo por tal toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

(Artículo 1 de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). A tal efecto la Comisión insta a los Estados a emprender una amplia revisión de su legislación para identificar provisiones que establezcan distinciones, exclusiones o restricciones sobre la base del sexo, que tengan el propósito o efecto de impedir el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de la mujer, con el fin de modificar dichas normas o derogarlas.

2. Los Estados miembros de la OEA que aún no lo han hecho, deben ratificar los instrumentos de derechos humanos regionales y en especial la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, como muestra de su compromiso en el respeto y protección de los derechos humanos de la mujer víctima de violencia.[49]

C. Recomendaciones a los Estados Sobre Derechos Específicos

1. Los Estados deben dar cumplimiento a los artículos 1, 3 y 24 de la Convención Americana, y artículos 2 y 17 de la Declaración Americana, que consagran el derecho a la igualdad ante la ley, y el reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles de la mujer. Lo anteriormente mencionado incluye reconocer iguales derechos a la mujer dentro y fuera del matrimonio; su derecho a disponer de sus bienes propios y la igualdad en la patria potestad.

Asimismo, de acuerdo a los artículos 20 y 24 de la Declaración Americana, y artículo 23 de la Convención Americana, la Comisión insta a los Estados a que continúen y amplíen las medidas para promover la participación de mujeres en los niveles de decisión en el ámbito público, incluidas las medidas positivas. Asimismo, que aseguren que las mujeres tengan una representación apropiada en todos los niveles de gobierno, en el orden local, provincial o estatal y nacional; desarrollen estrategias para incrementar la integración de las mujeres en los partidos políticos;

49 Hasta la fecha de preparación del presente informe, los siguientes Estados no han aún ratificado dicha Convención: Antigua y Barbuda, Canadá, Cuba, Grenada, Jamaica, México, Suriname y Estados Unidos.

y adopten medidas adicionales para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, incluyendo aquellos que representen los intereses de las mujeres, en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y programas.

2. Los Estados deben eliminar serias restricciones para la mujer, que surgen de otorgar la representación conyugal o jefatura del hogar al marido, y del establecimiento de roles en que la mujer es limitada al ámbito doméstico. Estas restricciones incluyen: la facultad del marido a oponerse a que la mujer ejerza profesión, industria, oficio o comercio, cuando considere que ello perjudica el interés y cuidado de los hijos, y demás obligaciones hogareñas; la asignación al marido de la patria potestad decisiva sobre los hijos y la designación del marido como administrador único del patrimonio conyugal. Por otra parte, el deber de reconocimiento de los hijos extramatrimoniales debe ser obligatorio tanto para el hombre como para la mujer.

3. La Comisión insta a los Estados a que, de acuerdo a los artículos 1 y 11 de la Declaración Americana, artículos 4 y 5 de la Convención Americana, y artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, legislen adecuadamente sobre la violencia contra la mujer, asegurando que la violencia, intrafamiliar o doméstica, o causada o tolerada por agentes del Estado, sea debidamente investigada, procesada y sancionada. Asimismo, debe fortalecerse la capacidad de respuesta de los sectores público y privado en la capacitación de personal policial y judicial, para dar adecuado tratamiento a las causas y efectos de la violencia. Por último los Estados deben implementar plenamente los programas y leyes ya existentes sobre violencia doméstica, los cuales, a menudo por recursos insuficientes, no han tenido comienzo de ejecución, o se cumplen parcialmente.

4. Reconociendo el derecho a la salud de la mujer, los Estados deben adoptar medidas para tener la información estadística y los recursos necesarios con el fin de asegurar planes y programas que les permitan el ejercicio pleno de este importante derecho.

Reconociendo la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo y en las economías nacionales, y persistiendo aún diferencias entre los niveles de remuneración que perciben mujeres y hombres por el mismo trabajo, la Comisión insta a los Estados a que adopten medidas adicionales para: corregir las disparidades en los niveles de ingresos entre hombres y mujeres, en quienes posean iguales calificaciones y desempeñen las mismas tareas; asegurar iguales oportunidades de trabajo para mujeres y hombres; revisar la legislación y los recursos judiciales para

asegurar que las funciones reproductivas de la mujer no se transformen en una causa para discriminar al contratar, ubicar, promover o despedir a la mujer; prevenir, sancionar y erradicar el acoso sexual en los lugares de trabajo.

5. La Comisión insta a los Estados a que: reformen los códigos penales que declaran libres de culpa y pena a los violadores que se casen con sus víctimas; en el caso de mujeres detenidas, aseguren que sean tratadas con respeto a su dignidad, que sus causas se lleven con celeridad ante la autoridad judicial y sujetas a supervisión judicial, cuenten con rápido acceso a patrocinio legal y atención médica, y que las inspecciones de las detenidas se conduzcan con garantías y cuidados apropiados; se clasifiquen los delitos sexuales --hasta ahora incluidos como delitos contra la honestidad y buenas costumbres-- dentro de la categoría de delitos contra la integridad personal, libertad y privacidad. Asimismo, se recomienda incorporar figuras no contempladas en algunos códigos penales como el incesto; la ampliación de la figura de violación a situaciones no consideradas tradicionalmente como tales, en razón de nuevas modalidades que por su naturaleza violan la integridad personal y la libertad y privacidad de la mujer; y la eliminación de toda mención del concepto honestidad, honra, y afines, como elementos atenuantes de la pena. La Comisión insta a los Estados a que aseguren que las mujeres más desprovistas de protección –campesinas, niñas e indígenas– tengan el debido acceso a los mecanismos que brindan los sistemas jurídicos.

La Comisión hace suya la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1992, a través de la cual se afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos, enfatizando que los Estados podrían ser responsables por los actos privados si omiten actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones a los derechos o investigar y sancionar actos de violencia, o no proporcionan medidas reparatorias o compensatorias (E/CN.4/1996/53, 5 de febrero de 1996, Commission on Human Rights, p. 10, para. 34). En concordancia con el criterio expuesto por CEDAW, la Comisión recomienda a los Estados revisar y reformar la legislación interna, a efectos de que la misma refleje el desarrollo alcanzado en el derecho internacional con relación a los derechos de la mujer, penalizando conductas aún no tipificadas como el acoso sexual, modificando procedimientos en la etapa probatoria cuando resulten discriminatorios y/o prejuiciosos, en razón de ser la víctima una mujer dedicada a tareas "no honestas", e investigar y sancionar los casos de violencia doméstica con la debida diligencia y por medio de un recurso rápido y sencillo.

Anexo

La condición de la Mujer en las Américas

Relator Especial: *Decano Claudio Grossman*

Cuestionario

A continuación se efectúa un listado de derechos establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José ¿y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Con ocasión de cada uno de los derechos identificados se formulan preguntas dirigidas a analizar la compatibilidad de la legislación y prácticas de los países del Hemisferio en la protección de los derechos de la mujer. Debe tenerse en cuenta sin embargo que algunas preguntas son de carácter meramente informativo, para analizar el contexto en que se plantea el tema de los derechos de la mujer.

En los casos en que se solicita información y datos estadísticos, éstos deben ser entregados dentro de lo posible clasificados según regiones, grupos étnicos y sectores sociales. Igualmente, dichos datos, de ser posible, deben cubrir la situación existente al menos a partir de 1990.

Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Artículo 3, Convención Americana
Artículo XVII, Declaración Americana

1. ¿Es la capacidad jurídica de la mujer plena o relativa? Documentar la respuesta con base en lo que establecen las leyes y la costumbre (en los países en que aplica).

2. ¿En cuáles situaciones se limita la capacidad jurídica de las mujeres? Por ejemplo:

a. ¿Existen limitaciones a la herencia por parte de las mujeres?
b. ¿Pueden las mujeres ser albaceas o administradoras de herencias?
c. ¿Tienen la misma capacidad que los varones para adquirir, administrar y disponer de bienes en sociedad conyugal?
d. ¿Existen limitaciones a la capacidad de las mujeres para entrar en relaciones contractuales? ¿Por ejemplo en el ámbito de trabajo?

e. ¿Hay normas especiales sobre quién puede ser jefe de familia?
¿El ejercicio de la jefatura de familia otorga derechos u obligaciones legales diferentes para hombres y mujeres cuando es compartido o ejercido por uno de ellos?

3. ¿A qué edad adquieren las mujeres la capacidad jurídica plena? ¿A qué edad adquieren los hombres la capacidad jurídica plena?

4. ¿Existen situaciones que confieren plena capacidad legal a mujeres menores de edad? ¿Bajo cuáles condiciones? ¿Es igual para hombres y mujeres?

5. ¿A qué edad permite la ley contraer matrimonio a la mujer? ¿A qué edad permite la ley contraer matrimonio al hombre?

6. ¿Cuáles restricciones existen a la capacidad jurídica de la persona? Por ejemplo, para declarar en contra de familiares, prohibición de cónyuges a declarar contra el otro.

Derecho a la Vida

Artículo 4, Convención Americana
Artículo I, Declaración Americana

En los casos en que esta sección solicite información y estadísticas, éstas deben ser dentro de lo posible reportadas y clasificadas según regiones, grupos étnicos, clases sociales, así como en la medida de lo posible presentar cifras para 1990 y 1995.

1. ¿Cuál es la tasa de mortalidad femenina? ¿Cuáles son las causas principales?

2. ¿Cuál es la tasa de morbilidad femenina? ¿Cuáles son las causas principales?

3. ¿Cuál es la tasa de mortalidad materna? ¿Cuáles son las causas principales?

4. ¿Cuáles son las tasas de mortalidad y morbilidad entre niñas y niños por grupo étnico? ¿Cuáles son las causas principales de fallecimiento, por sexo y por grupo étnico?

5. ¿Cuál es la expectativa media de vida para hombres y mujeres?

6. ¿Cuáles son las tasas brutas de natalidad y de mortalidad para hombres y mujeres?

7. ¿Cuál es el promedio de nacimientos vivos por mujer?

8. ¿Qué porcentaje de mujeres recibe atención previa a la maternidad prenatal?

9. ¿Promedio de días de permanencia de las mujeres por maternidad en centros de salud por maternidad? ¿Cuál era el promedio hace cinco años?

10. ¿Cuántas muertes por violencia intrafamiliar se han dado en los últimos cinco años? ¿Cuántas personas de cada sexo murieron? ¿Cuántos procesos penales se iniciaron en estos casos, se terminaron, y con qué resultado? Por favor desagregue por sexo y por año. ¿Tipo de penas aplicadas comparadas con las penas para otro tipo de homicidios?

11. ¿Existe la pena de muerte para las mujeres? Para los hombres? En caso de no haberla abolido, cuáles son los delitos por los cuales se le ha aplicado a las mujeres?

Derecho a la Integridad Personal

Artículo 5, Convención Americana
Artículo I, Declaración Americana

1. ¿Ha ratificado el país la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer? ¿En qué fecha? ¿De ser el caso, qué medidas se han adoptado para darle cumplimiento? ¿Puede una persona invocar la Convención en referencia ante los tribunales nacionales?

2. ¿Existe legislación específica para sancionar la violencia contra la mujer? ¿Si es así, cómo está definida y qué sanciones se prescriben? ¿Que tipo de mecanismos de cumplimiento están previstos?

3. ¿Cómo se clasifican los delitos que se enumeran a continuación conforme a la legislación aplicable: violación, maltrato y abuso sexual? ¿Se ha codificado la violación entre cónyuges como delito penal? ¿Qué otros delitos sexuales están penados? ¿Cuál es el tratamiento legislativo del acoso sexual?

4. ¿Cuál es el interés jurídico que se protege en la clasificación de actos como delitos sexuales? ¿Es la protección de la dignidad de la víctima?

5. ¿Qué directiva se da a los funcionarios policiales para responder en caso de violencia contra la mujer y en casos de denuncia o sospecha de violencia doméstica? ¿Se aplican estas directivas en la práctica?

6. ¿Qué medidas precautorias existen para proteger a la mujer víctima de violencia? ¿Qué medidas precautorias existen para alejar al victimario de la víctima? ¿Cómo se logra que se adopten esas medidas? ¿Qué obstáculos, si los hay, impiden el acceso a dicha protección? ¿Se aplican las medidas de protección?

7. ¿Cuántas denuncias se presentaron en los últimos cinco años en relación con los delitos de violación, maltrato físico, abuso sexual, acoso sexual y demás delitos sexuales? ¿Cuántos casos se procesaron? ¿Cuántos procesos culminaron y cuál fue el resultado?

8. ¿Qué trámite debe hacer la víctima para entablar un recurso judicial por violación, maltrato físico o abuso sexual? ¿Cuántas personas deben ver la víctima? ¿Se exige examen médico? En caso afirmativo, ¿en qué consiste dicho examen? ¿Qué días y en qué horario están dichos servicios a disposición de las víctimas?

9. ¿Se exige como requisito para iniciar una acción penal o civil en caso de violencia contra la mujer el testimonio o el informe de un médico forense? ¿Cuántos profesionales de esta especialidad hay en el país?

10. ¿Cuál es el significado jurídico de un informe médico sobre violación, maltrato físico o abuso sexual? ¿Qué médicos se consideran competentes para dar un testimonio especializado en tales casos?

11. ¿Se clasifica en su país la tortura como un delito? En caso afirmativo, ¿incluye la violación? ¿En qué circunstancias?

12. ¿Cuándo prescribe la acción civil o penal en el caso de violación o estupro? ¿Hay un plazo para la víctima presentar su denuncia?

13. ¿El delito de violación es de acción pública y/o privada? ¿Cuáles son los procedimientos si es de acción privada?

14. ¿En caso de una menor víctima de violación, quiénes tienen la capacidad para denunciar con el propósito de iniciar la acción penal? ¿Si el violador es un familiar, quién puede iniciar la acción penal?

15. ¿Qué instrumentos probatorios se exigen para probar el delito de violación y otros delitos sexuales? ¿Qué valor probatorio se atribuye al testimonio de la víctima?

16. ¿Tiene la víctima que demostrar que resistió para quedar el caso comprendido en el delito de violación? ¿Es el argumento de defensa de ausencia de resistencia admisible en un juicio por violación? ¿Cuál es la definición jurídica de consentimiento en un caso de violación?

17. ¿Se tiene en cuenta la "honestidad" de la víctima (su reputación moral en la comunidad) en la tipificación del delito de violación o estupro, o en la fijación de la pena? En la acción judicial por violación u otro delito sexual, ¿se tiene en cuenta la conducta anterior de la víctima, o se plantean preguntas al respecto?

18. ¿Es el matrimonio entre inculpado y víctima causal de extinción de la acción penal o de la pena en caso de violación?

19. ¿Tiene la víctima de violencia o de delito sexual acceso a una acción civil por daños? ¿Existen servicios jurídicos públicos que ayuden a la víctima a entablar dicha acción civil?

20. ¿Qué programas públicos o privados existen para adiestrar a los funcionarios públicos policiales, judiciales, médicos y de otra índole en el trato de la mujer víctima de violencia? En caso de existir dicho adiestramiento, sírvase describir los programas y el tipo, la cantidad y el sexo del personal adiestrado.

21. ¿Exige la ley que los médicos denuncien las heridas que presenten sus pacientes y que crean son consecuencia de actos de violencia? En caso afirmativo, ¿se aplica en la práctica esa exigencia y qué sanciones se imponen al médico que no las cumpla?

22. ¿Existen medidas para proteger de alguna manera la intimidad de la víctima en los casos de delitos sexuales?

23. ¿Existen obstáculos que no hayan sido examinados y que impidan la erradicación de la violencia contra la mujer?

24. ¿Existen disposiciones que garanticen el consentimiento fundado de la mujer en el tratamiento médico?

25. ¿Existen situaciones en que se practique la esterilización compulsiva? ¿De acuerdo con qué disposiciones y en qué condiciones?

26. ¿Se admite la interrupción voluntaria del embarazo por razones terapéuticas?

27. ¿Con qué obstáculos jurídicos o culturales puede tropezar la mujer en su acceso a la atención de la salud, incluida la planificación de la familia?

28. ¿Cuáles son los métodos anticonceptivos más comunes? ¿Existe una normativa que regule dichos métodos?

29. ¿Existen campañas educativas para la prevención del VIH/SIDA y atención médica para los ya infectados? ¿Existe diferencia en dichas campañas y atención entre hombres y mujeres?

30. ¿Existen programas educativos destinados a dar a la mujer información sobre temas de salud específicos de importancia para ella? ¿Cómo se orientan esos programas a las mujeres de diferentes edades?

31. ¿Se mantiene a los reclusos de sexo femenino y masculino en dependencias separadas?

32. En los casos de reclusas mujeres, ¿se mantiene separadas a las menores de las mujeres adultas?

33. ¿Qué previsiones existen en materia de atención de las necesidades de salud de las reclusas y, en particular, en materia de servicios ginecológicos?

34. ¿En qué condiciones se somete a completa requisa a las reclusas? ¿Quiénes están autorizados a efectuarlo? ¿Por qué razones y en qué condiciones se examinan las concavidades corporales y quiénes están autorizados a efectuar dicho examen?

Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre

Artículo 6, Convención Americana
Artículo I, Declaración Americana

1. ¿Existen formas de servidumbre por contrato u obligación de rendir trabajo por deuda? De ser el caso, a cuántos hombres y mujeres afecta, en cuáles regiones del país, en qué medida, y cuáles normas son aplicadas?

2. ¿Se contrata el trabajo doméstico no remunerado a cambio de alimento y alojamiento? ¿Existe la práctica de compra y venta de jovencitas para servicio doméstico? ¿En qué partes del país? ¿Cuán difundidas están esas prácticas? (Sírvase indicar un desglose por sexo¿. ¿Qué legislación o qué política existe para proteger a la mujer contra estas prácticas? ¿Se aplica esa normativa? ¿Qué sanciones se aplican?

3. ¿Existen regímenes especiales para trabajadoras domésticas? ¿Qué protección ofrecen?

4. ¿Cuál es el estatuto de la servidumbre y de los servicios de carácter personal en el ordenamiento jurídico nacional? ¿Se prohíbe la servidumbre y la prestación de servicios de carácter personal por parte de menores? ¿Cómo se define la esclavitud en la legislación?

5. ¿Tienen "derecho" los maridos a limitar la libertad personal de la mujer?

6. ¿Cuáles son las leyes sobre tráfico de mujeres y explotación de la prostitución existentes en el país? ¿Si la prostitución es legal, cómo se trata a las trabajadoras sexuales y sus clientes conforme a la ley? ¿Se expiden licencias a las trabajadoras sexuales o se les regula de alguna forma? ¿Existen leyes sobre prostitución de la niñez? ¿Es ilegal la venta de servicios sexuales por terceras personas? ¿Si la prostitución es ilegal, se cumple la ley? ¿Se aplica únicamente contra las mujeres o también contra los hombres?

7. ¿Es tipificado como delito el tráfico de mujeres? ¿Cuántos casos involucrando tráfico de mujeres han sido iniciado en los últimos cinco años?

8. ¿Cuáles obstáculos existen para eliminar la explotación de la prostitución y tráfico de mujeres?

9. ¿Qué tipo de penas de trabajo obligatorio o forzoso son autorizadas como pena en el caso de mujeres condenadas?

Derecho a la Libertad Personal

Artículo 7, Convención Americana
Artículos I, XXV, Declaración Americana

1. ¿El recurso de habeas corpus se aplica solamente por restricciones a la libertad personal? ¿Es posible interponer dicho recurso en el caso de que el acto de la privación de libertad la ejerza un familiar, el empleador, tutor, compañero o cónyuge, centros hospitalarios o propietarios de prostíbulos?

2. ¿Qué derechos tiene la mujer que ha sido privada de su libertad pero aún no ha sido sentenciada en relación con sus hijos menores? ¿Cuántas mujeres detenidas, acusadas y sentenciadas viven con sus hijos en las instalaciones penitenciarias?

3. ¿Cuántas instalaciones penitenciarias hay y dónde se encuentran ubicadas, (por región), y qué instalaciones se utilizan para la reclusión de mujeres?

Garantías Judiciales y Protección Judicial

Artículos 8, 25, Convención Americana
Artículos XVII, XVIII, XXVI, Declaración Americana

1. ¿Existen distinciones entre el hombre y la mujer en el procesamiento de sus causas, ya se trate de denunciante o acusado, en cuanto al acceso a la justicia, celeridad de las actuaciones, posibilidades de recibir asesoramiento jurídico por el Estado y demás aspectos?

2. ¿Qué problemas particulares enfrentan las mujeres como acusadas en las actuaciones penales? ¿Qué problemas enfrentan las mujeres que tratan de entablar un recurso ante la justicia penal?

3. ¿Existen estadísticas sobre la comisión de delitos desagregadas por sexo? Si ese es el caso, por favor incluya estadísticas de los últimos cinco años.

4. ¿Existen estadísticas sobre la duración y/o severidad de las penas por delitos similares desagregadas por sexo? De ser el caso, por favor incluya estadísticas de los últimos cinco años.

5. ¿Existe patrocinio o representación legal gratuita proporcionado por el Estado para los procesos familiares, laborales, civiles, agrarios? ¿Y para la víctima en casos de delitos sexuales o violencia doméstica?

6. ¿Cuál es el numero total de jueces existente en los distintos niveles de la administración de justicia? ¿Qué número de mujeres jueces hay en cada nivel? Detalle igualmente la situación del Ministerio Público.

7. ¿Cuantos abogados hay en el país? ¿Cuántos son mujeres?

Principios de Legalidad y de Retroactividad

Artículo 9, Convención Americana
Artículos XXV, XXVI, Declaración Americana

Ver preguntas Artículo 8.

Derecho de Indemnización

Artículo 10, Convención Americana
Artículo XVII, Declaración Americana

1. ¿Está protegido por ley el derecho a compensación en caso de sentencia definitiva por juzgamiento erróneo? ¿Cuántos recursos se han entablado en los últimos cinco años para procurar dicha reparación y cuántos fueron decididos? Sírvase indicar un desglose por sexo.

Protección de la Honra y de la Dignidad

Artículo 11, Convención Americana
Artículo V, Declaración Americana

1. ¿Qué se entiende por "honra" en el ámbito legal para las mujeres y "honra" para los hombres?

2. ¿Existe la mitigación o extinción de la pena por defensa de la honra? ¿En cuáles delitos? ¿Existen causales de atenuación o agravación con respecto a la "honra"? ¿Qué justifica que la "honra" sea una causal de atenuación o agravación en materia penal?

3. ¿Se utiliza la "honra" como causal para restringir derechos de las mujeres?

4. ¿Cuántos hombres han sido sentenciados por "deshonra" y en cuáles situaciones?

5. ¿Cuántas mujeres mueren por razones de "honra"?

6. ¿Protege la ley a los individuos contra la injerencia arbitraria en sus vidas familiares o personales con comportamientos tales como la práctica de acosar "*stalking*"?

Libertad de Conciencia y Religión

Artículo 12, Convención Americana
Artículo III, Declaración Americana

1. ¿Pueden tanto hombres como mujeres escoger y profesar libremente su religión?

2. ¿Existen programas educativos sobre religión financiados por el Estado? de ser ese el caso, ¿Deben dichos programas ser compatibles con las normas sobre derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer?

3. ¿Si el padre y la madre difieren en creencias religiosas, cómo se decide la religión del niño o la niña?

Libertad de Pensamiento y de Expresión

Artículo 13, Convención Americana
Artículo IV, Declaración Americana

1. ¿Cuál es el porcentaje de mujeres que ocupan cargos de dirección o decisión en los medios de expresión orales y escritos que funcionan en el país?

2. ¿Desarrolla el Estado actividades de promoción de los derechos humanos? ¿De ser el caso, se incluye información sobre los derechos de la mujer?

3. ¿Existen normas y mecanismos para evitar la apología del odio o incitación a la violencia o acciones ilegales contra las mujeres?

4. ¿Existen recursos contra los medios de comunicación que transmiten estereotipos o imágenes denigrantes de la mujer? ¿Se han aplicado sanciones? ¿Cuáles?

5. ¿Existen normas sobre pornografía infantil y juvenil? ¿Se regula el uso de la mujer con motivos publicitarios?

6. ¿Permite el Estado el acceso a información sobre la familia, la salud, y la prevención de los enfermedades transmitidas por contacto sexual?

Derecho de Rectificación o Respuesta

Artículo 14, Convención Americana
Artículo V, Declaración Americana

1. ¿Existen vías para que las mujeres usen el derecho de rectificación cuando han sido agraviadas como grupo? ¿Lo han hecho efectivo en alguna ocasión? ¿Cuál es el procedimiento para lograr el derecho de rectificación?

Derecho de Reunión

Artículo 15, Convención Americana
Artículo XXI, Declaración Americana

1. ¿Existen restricciones al derecho de reunión para las mujeres (legales, sociales, familiares)?

Libertad de Asociación

Artículo 16, Convención Americana
Artículo XXII, Declaración Americana

1. ¿Hay asociaciones reconocidas por el Estado dedicadas a la promoción y protección de los derechos de la mujer? De ser ese el caso, incluya un listado de organizaciones de mujeres y organizaciones mixtas. ¿Reciben algunas de ellas apoyo estatal? ¿Cuáles?

2. ¿En los últimos cinco años, se le ha negado el derecho de asociación a alguna organización de mujeres? ¿Cuántas? ¿Cuáles son? ¿Por qué?

3. ¿Existe legislación que limite la libertad de asociación de las mujeres? ¿Puede una mujer presentar una denuncia ante alguna instancia, ante casos de impedimento por parte de algún familiar o cónyuge, a participar en una organización o movimiento? ¿Se han presentado casos? ¿Cuál ha sido el resultado de la acción?

4. ¿Que protección brinda el Estado a las asociaciones, grupos organizados y otro tipo de organizaciones sociales en las que participan mujeres?

Protección a la Familia

Artículo 17, Convención Americana
Artículo VI, Declaración Americana

1. ¿Cuál es la definición legal de familia en la ley doméstica?

2. ¿Existe legislación sobre la unión de hecho?

3. ¿Se rigen las relaciones familiares por el derecho civil, las leyes religiosas, las consuetudinarias o una combinación de éstas? Explicar, tomando en consideración la edad requerida para casarse o unirse, la capacidad de la mujer para escoger su pareja, etc.

4. ¿Tienen el hombre y la mujer los mismos derechos y responsabilidades en el matrimonio? En caso negativo, especificar cuáles son las diferencias, tanto en el orden jurídico como en el práctico.

5. ¿Según la ley y la costumbre, a quién se considera "jefe del hogar"?

6. ¿Otorga el Estado diferentes asignaciones familiares según encabece la familia la mujer, el hombre o los dos?

7. ¿En qué porcentaje de hogares está al frente la mujer? ¿En qué porcentaje de familias y hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza es la mujer quien aporta el sustento?

8. Si existe el divorcio en la legislación nacional, ¿cuáles son las causales para hombres y mujeres? ¿Pueden el hombre y la mujer procurar el divorcio por las mismas causales? ¿Quién retiene generalmente la custodia de los hijos? ¿Hay estadísticas? ¿Cómo se dividen los bienes entre el hombre y la mujer en los casos de divorcio?

9. ¿Cómo impone el Estado el deber de aportar la pensión alimenticia? ¿Cuántos recursos por año se presentaron sobre el tema de la pensión alimenticia en los últimos cinco años? ¿Cuántos se resolvieron? ¿Con qué resultado? ¿Qué criterios se aplican para determinar el monto apropiado de la pensión alimenticia? ¿Pueden los cónyuges reclamar recíprocamente la pensión alimenticia?

10. ¿Existen sanciones para quienes no cumplan con la ley en materia de pensión alimenticia? ¿Cuántos procesos judiciales se iniciaron en los últimos tres años por incumplimiento del pago de la pensión alimenticia y cuántos tuvieron resolución?

11. ¿Cómo se ejercen los derechos y deberes de custodia y protección de menores? ¿Mediante qué mecanismo se suspenden o se pierden? ¿Qué derechos se otorgan con la custodia? ¿Tienen madres y padres iguales derechos en relación con la tutela y protección de menores? ¿Cuál es la situación en los casos de padres que no están casados?

12. ¿Cómo impone el Estado el deber del pago de pensión alimenticia por hijo? ¿Qué sanciones se imponen por incumplimiento? ¿Qué criterios se usan para calcular la pensión alimenticia por hijo? En los últimos cinco años, ¿cuántos recursos se entablaron ante la justicia por incumplimiento? ¿Cuántos de ellos se resolvieron? ¿Cuál fue el resultado?

13. ¿Se da tratamiento diferente a los hijos nacidos en un matrimonio y a los nacidos fuera del matrimonio?

14. ¿Existen limitaciones o normas en relación con el número de hijos que puede tener una pareja?

15. ¿Es la definición de adulterio la misma para hombres y mujeres? ¿Comporta el adulterio una sanción penal? ¿Es la misma para hombres y mujeres?

16. ¿Gozan la viuda y los descendientes mujeres de una persona fallecida igual derecho que los descendientes varones a heredar las tierras y demás bienes en ausencia de testamento? ¿Puede una viuda o hija heredar bienes incluidos en un testamento?

17. ¿Existen disposiciones respecto a licencia por maternidad y paternidad? ¿Existen protecciones jurídicas que impidan el despido de una embarazada o en licencia por maternidad? ¿Se tolera en la práctica el despido por esas razones? ¿Tiene la mujer derecho a licencia por maternidad sin pérdida del empleo, la antigüedad y los beneficios sociales? ¿A licencia por maternidad sin sueldo? En caso afirmativo, ¿quién paga el sueldo? ¿Cómo se sancionan las infracciones a las disposiciones pertinentes? ¿Se aplican éstas efectivamente?

Derecho al Nombre

Artículo 18, Convención Americana

1. ¿Tiene la mujer el derecho de conservar su apellido al contraer matrimonio? ¿Puede transmitirlo a sus hijos e hijas?

Derechos del Niño

Artículo 19, Convención Americana
Artículo VII, Declaración Americana

1. ¿Son escuchados los niños y las niñas en aquellos juicios (ver sobre derecho de familia) en los que se debaten asuntos que afectan sus intereses? ¿Se toman en cuenta sus deseos?

2. ¿Pueden las adolescentes embarazadas continuar su educación formal? ¿Es posible la expulsión de la escuela por razones de embarazo?

3. ¿Existen normas que diferencien entre niños nacidos dentro y fuera del matrimonio? De ser así, ¿en qué casos?

Derecho a la Nacionalidad

Artículo 20, convención americana
Artículo XIX, declaración americana

1. ¿Se determina la nacionalidad por razón de nacimiento, la nacionalidad de los padres o alguna combinación de éstos u otros factores? ¿Si la nacionalidad se determina por la de los padres, cuál es suprema?

2. ¿Tiene la mujer iguales derechos que el hombre para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad? ¿Qué factores sociales, culturales o económicos afectan el ejercicio de tales derechos por parte de la mujer?

3. ¿Se afecta en alguna forma el derecho de la mujer a su nacionalidad por matrimonio con un extranjero o por cambio de nacionalidad del esposo? ¿Hay normas diferentes en esta materia para hombres y mujeres?

Derecho a la Propiedad Privada

Artículo 21, convención americana
Artículo XXIII, declaración americana

1. ¿Tiene la mujer plena capacidad para adquirir, administrar y disponer de los bienes y para contraer derechos y obligaciones bajo el régimen sucesorio, el régimen patrimonial y el régimen de sociedad conyugal?

2. ¿Existe el delito de fraude contra bienes gananciales? En caso afirmativo, ¿cuántos recursos por año se presentaron en los últimos cinco años? ¿Cuál es la sanción? ¿Se ha aplicado en la práctica? ¿Existen procedimientos jurídicos para proteger los bienes gananciales contra actos de uno de los cónyuges? De ser así, ¿se han utilizado en la práctica? (Sírvase indicar un desglose por sexo)?

3. ¿Tienen hombres y mujeres igual acceso a créditos bancarios, hipotecas y demás tipos de crédito?

Derecho a la Circulación y Residencia

Artículo 22, Convención Americana
Artículos VIII, XXVII, Declaración Americana

1. ¿Existen restricciones para las mujeres casadas de movilizarse y fijar su residencia donde deseen sin autorización del marido?

2. ¿Necesita la esposa la autorización del esposo para salir del país? De ser ese el caso ¿necesita el esposo autorización de la esposa?

3. ¿Que procedimiento existe para la salida del país de menores de edad? ¿Se necesita la autorización del padre y la madre, solamente del padre o solamente de la madre?

Derechos Políticos

Artículo 23, Convención Americana
Artículo XX, Declaración Americana

1. ¿Tienen las mujeres el derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres? ¿Desde qué fecha? ¿Es obligatorio el voto? ¿Que porcentaje de mujeres y de varones ejercen el derecho al voto?

2. ¿Existe diferencia de edad mínima para ejercer el voto entre hombres y mujeres? ¿Existen otras condiciones para ejercer el voto (por ejemplo, propiedad, alfabetización, condición económica y otras)? ¿Afectan estas condiciones de forma distinta a hombres y mujeres?

3. ¿Se reconocen instancias de participación y consulta a organizaciones de mujeres en el proceso de toma de decisiones, implementación y evolución de leyes y programas que les afectan?

4. ¿Se exigen a hombres y mujeres los mismos requisitos para aspirar a cargos electivos y cargos públicos?

5. ¿Qué porcentaje de candidatos a cargos públicos son mujeres?

6. Indique los cargos públicos y puestos políticos elevados ocupados por mujeres, tanto electivos como de nombramiento, de los últimos dos períodos: presidencia y vicepresidencia de la República, ministras, gobernadoras, senadoras y diputadas, regidoras, concejales.

7. ¿Qué porcentaje de cargos ejecutivos en organismos del Estado están ocupados por mujeres?

8. ¿Cuántas mujeres integran el servicio exterior del país? ¿Cuántas ocupan cargos administrativos, ejecutivos y diplomáticos?

9. ¿Promueve el Estado la participación igualitaria de mujeres y hombres en la política? Se deben indicar los mecanismos empleados para este fin, modificaciones a los códigos electorales, políticas y otras acciones tomadas en este campo en los últimos cinco años.

10. ¿Qué obstáculos, si existen, encuentra la capacidad de la mujer para participar en la conducción de "la cosa pública"?

Igualdad ante la Ley

Artículo 24, Convención Americana
Artículo II, Declaración Americana

1. ¿Hay preceptos constitucionales y legales que definan la discriminación contra la mujer? Acompañar su texto.

2. ¿Hay leyes o disposiciones administrativas que discriminan contra la mujer? ¿Están en proceso de ser revocadas o cambiadas?

3. ¿Qué medidas legislativas o administrativas se han adoptado para prohibir o eliminar la discriminación contra la mujer?

4. ¿Se imponen sanciones, tales como multas o pérdida de contratos gubernamentales, por discriminar contra la mujer? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿Han sido aplicadas?

5. ¿Ha habido casos de discriminación contra la mujer ventilados ante juzgados u organismos administrativos gubernamentales en los últimos cinco años? ¿Cuáles fueron los fallos?

6. ¿Qué medidas han sido adoptadas para avanzar o mejorar la situación de la mujer o para garantizarle libertades fundamentales e igualdad de derechos? ¿Se han establecido mecanismos o instituciones para tal efecto? Explicar.

7. ¿Existen programas generales de educación pública y textos escolares que promueven la igualdad ante la ley de hombres y mujeres? Describirlos.

8. ¿Existen prohibiciones para que las mujeres desempeñen ciertos puestos de trabajos abiertos a los hombres? ¿De ser el caso, qué criterios justifican dichas prohibiciones?

9. ¿Qué normas existen para eliminar la discriminación contra las mujeres en el empleo? ¿Se hacen cumplir? ¿En qué forma? ¿En cuántos casos de no cumplimiento han sido aplicadas sanciones en los últimos cinco años?

10. ¿Tiene la mujer derecho, según la ley, a recibir igual remuneración que el hombre por igual trabajo o por trabajos del mismo valor? ¿Qué porcentaje de la remuneración masculina reciben las mujeres? ¿De qué recursos dispone el país para eliminar las discriminaciones remunerativas? ¿Han sido exitosos?

11. ¿Existen normas sobre el trabajo realizado por la mujer en el hogar? ¿Se cuenta el trabajo agrícola no pagado como parte del producto nacional bruto?

12. ¿Tiene la mujer en la ley y en la práctica los mismos derechos que el hombre a: pensión o prestaciones por ancianidad, prestaciones por incapacidad, adiestramiento para el trabajo, ascensos, jubilación, vacaciones o licencia anual pagada, alguna otra prestación relacionada con el empleo?

Protección Judicial

1. ¿Qué tipo de obstáculos, si hay, limitan el acceso de la mujer a los mecanismos de justicia para protegerla contra actos que violen sus derechos fundamentales?

Ver preguntas Artículo 8.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 26, Convención Americana
Artículos XI-XVI, Declaración Americana

1. ¿Cuál es la tasa media de alfabetización de mujeres y hombres? Sírvase indicar desglose por grupo étnico y región.

2. ¿Qué porcentaje de graduados de escuela primaria, secundaria y de nivel universitario son mujeres?

3. ¿Qué programas educativos están a disposición de las mujeres jóvenes y adultas que son desertoras escolares? ¿Cuáles son las tasas de deserción de varones y mujeres a los distintos niveles escolares?

4. ¿Qué porcentaje de la fuerza de trabajo está compuesta por mujeres? ¿Cuál es la tasa de desempleo entre mujeres y hombres? ¿Existen diferencias entre estas tasas según se trate de zonas rurales o urbanas?

5. ¿Qué porcentaje de la población tiene acceso a la atención de la salud? Sírvase indicar un desglose por sexo, grupo étnico y región.

6. ¿Qué porcentaje de la población sufre desnutrición? Sírvase indicar un desglose por sexo, grupo étnico y región.

Suspensión de Garantías

Artículo 27, Convención Americana

1. ¿Han declarado las autoridades del país en los últimos cinco años, un estado de emergencia o excepción? De ser ese el caso, ¿que medidas o restricciones se adoptaron? ¿Afectan dichas medidas igualmente a hombres y mujeres?

Normas de Interpretación

Artículo 29, Convención Americana

1. Indique los instrumentos internacionales y del sistema interamericano que han sido ratificados por el país sobre derechos de la mujer, si fueron aprobados con reservas y cuáles son éstas.

(El documento original de este Informe incluye como anexos el texto completo de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, el Informe del Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Mujer en las Américas, así como el formulario para presentar de denuncias para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

OEA/Ser./L/V/II.114
Doc. 5 rev.
16 abril 2002.

Informe Actualizado Sobre la Labor de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer

I. Introducción

1. A fin de renovar el compromiso de garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer en cada uno de los Estados miembros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció en 1994 su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer. Aunque las constituciones de todos los Estados miembros garantizan una igualdad formal de género, la Comisión, a través de su labor, llegó a la convicción cada vez más firme de que los sistemas jurídicos y las prácticas nacionales revelaban una persistente discriminación basada en el género. Esto la llevó a crear la Relatoría, con el mandato inicial de establecer en qué medida, en la legislación y las prácticas de los Estados miembros referentes a los derechos de la mujer, se observan las amplias obligaciones de igualdad y no discriminación previstas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Estas obligaciones de igualdad y no discriminación siguen siendo el punto de orientación central para la selección de los asuntos de los que se ocupa la Relatoría. Además, la Comisión y su Relatoría hacen especial hincapié en el problema de la violencia contra la mujer, que es en sí misma una manifestación de discriminación basada en el género, tal como lo reconoce la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará".

3. A este respecto, la Convención de Belém do Pará establece un firme compromiso regional de lucha contra esta forma de violencia. De hecho, la Convención constituye el tratado regional de derechos humanos ratificado por mayor número de Estados. Tras el depósito de su instrumento de ratificación por parte del Surinam el 8 de marzo de 2002, el Día Internacional de la Mujer, dicha convención está en

vigor para 31 de los Estados miembros de la OEA. El desafío prioritario actual para el Hemisferio consiste en lograr la plena aplicación de los compromisos asumidos.

4. La actual Relatora Especial, Marta Altolaguirre, miembro de la Comisión abogada y notaria guatemalteca, fue designada como Relatora por la Comisión en 2000. Cuenta con la asistencia de la abogada Elizabeth Abi-Mershed, Especialista Principal de la Secretaría de la Comisión.

5. La prioridad dada por la Comisión y su Relatoría a la protección de los derechos de la mujer refleja también la importancia que dan a este ámbito temático los propios Estados miembros. En especial, en el Plan de Acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas se reconoce la importancia de la potenciación de la mujer y su plena participación, en condiciones de igualdad, en el desarrollo, en la vida política de sus países y en la toma de decisiones a todos los niveles. A estos efectos, el Plan de Acción respalda el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género, y otras iniciativas regionales encaminadas a aplicar los compromisos estipulados en la Declaración de Beijing y en su Plataforma de Acción.

6. Aunque reforzar la protección de los derechos de la mujer constituye una prioridad mutuamente acordada en el Hemisferio, la posibilidad de que la Relatoría cumpla sus funciones a este respecto está sujeta a graves restricciones porque el financiamiento de sus actividades proviene actualmente del presupuesto regular de la Comisión, que no ha sido incrementado en la medida en que lo requiere esta importante labor. La Relatoría procura obtener financiamiento externo que le permita dedicar mayor atención al acceso de la mujer a la justicia, y a sus roles y condición en la administración de justicia como operadora, usuaria y responsable de la elaboración de políticas. Para avanzar hacia este objetivo prioritario es menester obtener financiamiento adicional.

II. Principales Actividades de la Relatoría

7. En el presente informe se brindan datos actualizados sobre las actividades de la Relatoría desde la fecha de la designación de la actual Relatora Especial, en 2000.

A. Visitas *in loco*

8. Desde que se estableció la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, en 1994, la Comisión estableció la práctica de ocuparse específicamente de la situación de los derechos de la mujer en el curso de sus visitas *in loco*. Por ende, en cada uno de los informes de países se dedica un capítulo específico a los derechos de la mujer. La Relatora Especial ha participado en general en esas visitas en su carácter de miembro de la Comisión, y ha cumplido un papel importante al promover que ese tema reciba la atención que corresponde. Por ejemplo, muy recientemente, en diciembre de 2001, el plenario de la Comisión realizó una visita in loco a Colombia, e incluyó en su temario varias reuniones vinculadas con la situación de los derechos de la mujer.

Visita *in loco* de la Relatoría a Ciudad Juárez, México

9. Los días 11 y 12 de febrero de 2002 la Relatoría realizó su primera visita in loco con la finalidad de examinar la situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México. La visita se llevó a cabo tras haberse recibido información y expresiones de preocupación de cientos de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, y en virtud de la invitación formulada por el Gobierno del Presidente Vicente Fox.

10. La visita guardó relación, en especial, con la grave situación de violencia contra la mujer imperante en esa zona. En el curso de la visita, representantes del Estado proporcionaron información referente al asesinato de 268 mujeres y niñas en Ciudad Juárez desde 1993 a la fecha. En un número considerable de casos las víctimas fueron mujeres jóvenes o niñas, trabajadoras de las maquiladoras o estudiantes, que fueron sometidas a abusos sexuales y brutalmente asesinadas. También se informó que de las 4.154 desapariciones denunciadas en el mismo período, por lo menos 257 siguen sin resolverse.

11. Durante su visita, la Relatora Especial se reunió con diversos representantes del Estado de Chihuahua y del Gobierno Federal de México, así como con numerosos representantes de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil. También recibió testimonios de familiares de víctimas de esa violencia. Al final de la visita emitió un comunicado de prensa dando cuenta de sus actividades y formulando reflexiones iniciales sobre la gravedad de la situación y sobre el alto y persistente nivel de impunidad en relación con esos delitos. El texto del comunicado de prensa se adjunta al presente informe como Anexo 1.

12. En el subsiguiente período ordinario de sesiones de la Comisión –el 114º– la Relatora Especial informó al plenario de la misma sobre la visita y sus conclusiones iniciales. Además la Comisión convocó a una audiencia, con la participación del Estado mexicano y de representantes de organizaciones no gubernamentales locales y nacionales, para recibir información actualizada sobre esa situación.

13. Tomando como base la información recogida en la preparación de la visita y durante y después de la misma, la Relatora Especial preparará un informe que contendrá sus conclusiones y recomendaciones. Según se prevé, el informe será presentado a la Comisión en los próximos meses a fin de que sea considerado y eventualmente aprobado, conforme a los procedimientos aplicables a ese tipo de documentos. El informe, una vez aprobado y trasladado al Estado, será publicado, y las medidas que se adopten para aplicar las recomendaciones formuladas serán objeto de seguimiento conforme a los procedimientos de la Comisión.

B. Estudios e Informes Especiales

14. El informe inicial de la Relatoría, preparado por el Decano Claudio Grossman (Relator Especial entre 1994 y 2000), sobre la Condición de la Mujer en las Américas, fue aprobado y publicado por la Comisión en 1997/98.[1] En él se presentó un panorama inicial de la observancia, en la legislación y las prácticas de los Estados miembros, de las amplias garantías de igualdad y no discriminación que son la columna vertebral del sistema regional de derechos humanos.

15. Las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en ese informe se centran en la eliminación de la discriminación de facto y de jure contra la mujer. Esto comprende la adopción de medidas adicionales tendientes a garantizar el equilibrio de los derechos y deberes de los cónyuges en la esfera del derecho de familia; ampliar la participación de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública;[2]

1 Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998, publicado inicialmente en el Informe Anual de la CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev., 13 de abril de 1998, Capítulo VI.

2 Tras emitir su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, a solicitud de la CIM, la Comisión realizó un análisis sobre "consideraciones respecto a la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", que se refiere al papel que pueden cumplir esas medidas como promotoras de la participación de la mujer en la adopción de decisiones en la esfera pública. Publicado en el Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo VI.

eliminar las restricciones a los derechos de la mujer que persisten en algunos códigos civiles, en especial en cuanto a la representación de la familia y administración de la propiedad conyugal; garantizar la adopción y/o aplicación de leyes, políticas y programas encaminados a hacer efectiva la investigación de los casos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de los culpables, así como el acceso de las víctimas a los servicios que necesiten; la corrección de disparidades en las leyes prácticas laborales; y garantías para que las mujeres víctimas de delitos tengan acceso a recursos judiciales efectivos.

16. Los temas a los que se refiere ese informe siguen siendo de capital importancia. La Relatoría ha venido recogiendo información para la preparación de un informe sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para aplicar las recomendaciones formuladas en el Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas.

17. Además, con la asistencia del Especialista Principal de la CIDH, Ariel Dulitzky, la Relatoría ha elaborado una propuesta tendiente a dedicar especial atención al acceso de la mujer a la justicia y a su rol y condición en la administración de justicia como operadora, usuaria y responsable de la elaboración de políticas. En ese análisis se hará especial hincapié en el vínculo entre discriminación y violencia basada en el género y en la respuesta de los sistemas judiciales frente a tales problemas. La Relatoría está tratando de obtener financiamiento externo que le permita llevar adelante su análisis de este tema decisivo.

C. Actividades de Promoción y Cooperación

18. En la siguiente sección se reseñan actividades seleccionadas de promoción de la Relatoría desde 2000. Esas actividades brindan importantes oportunidades para que la Relatora Especial proporcione información con respecto a su mandato y los diversos mecanismos que el sistema regional de derechos humanos ofrece para proteger los derechos de la mujer. Además, es uno de los mecanismos a través de los cuales la Relatoría mantiene contactos y se comunica con representantes de la sociedad civil, quienes cumplen un papel decisivo como fuentes y canales de difusión de información pertinente. Además de las actividades que a continuación se mencionan, la Relatora Especial y el personal pertinente de la Secretaría han asistido a conferencias y han participado en deliberaciones y reuniones menos formales destinadas a promover un mayor conocimiento de los mecanismos a través de los

cuales el sistema interamericano de derechos humanos puede contribuir a mejorar la protección de los derechos de la mujer.

19. La Relatoría participó en la conferencia titulada: "The Gender Dimension of Human Rights: A Development Perspective", organizada por la Oficina del Vicepresidente para Asuntos Jurídicos y el Grupo Temático de Derecho y Género del Banco Mundial, que tuvo lugar el 1º de junio de 2000, en Washington, DC. En la conferencia se incluyeron enfoques multidisciplinarios al desafío que supone incorporar una perspectiva de género en materia de derecho, derechos humanos y desarrollo. En la sesión sobre "Marco jurídico e institucional de protección y promoción de los derechos humanos de la mujer", el Decano Claudio Grossman (Relator anterior) y una abogada de la Secretaría disertaron sobre el desarrollo del sistema regional de derechos humanos, los mecanismos que ofrece y la reciente evolución de la jurisprudencia del sistema en este campo.

20. En octubre/noviembre de 2000, la Relatora Especial Marta Altolaguirre participó como observadora en el curso organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, a los efectos de capacitar abogados en el uso del sistema interamericano de derechos humanos para promover y proteger los derechos de la mujer. Esto le brindó una oportunidad muy útil para dialogar con los participantes sobre la labor de la Comisión y su Relatoría y, en especial, para determinar la manera de que el sistema de peticiones individuales promueva una protección más firme en esa esfera. También pudo recoger información sobre las experiencias de los participantes que trabajan en sus respectivos países, y sus prioridades de acción.

21. Por invitación de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA (CIM), el 15 de noviembre de 2000 la Relatora Especial hizo uso de la palabra en la Trigésima Asamblea de Delegadas de la CIM sobre el tema de la mujer y los derechos humanos. Se refirió en especial al papel de la Relataría, la vital importancia de tratar de cerrar la brecha entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a oportunidades, y la necesidad de incluir una perspectiva de género en todos los ámbitos de la política pública.

22. Los días 28 y 29 de junio de 2001, la Comisión, a través de las Relatorías sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y Derechos de la Mujer, respectivamente, copatrocinó el seminario sobre los derechos de la mujer indígena con la Defensoría de los Derechos de la Mujer Indígena de Guatemala, establecida en 1999 en virtud de un

compromiso contenido en los acuerdos de paz suscritos para poner fin al conflicto armado. Este seminario pudo realizarse merced al financiamiento proporcionado por el Proyecto PRODECA. La Relatora Especial e Isabel Madariaga, abogada de la Relatoría de la CIDH sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, analizaron los derechos de las mujeres indígenas dentro del sistema interamericano de derechos humanos, con especial referencia a la Convención de Belém do Pará y a la Convención Americana, y a los diferentes mecanismos ofrecidos para enfrentar los problemas de discriminación. Algunos expertos se refirieron a las experiencias de las mujeres en Guatemala y otros países de América Central, y la Defensoría de los Derechos de la Mujer Indígena se refirió a la historia de la discriminación sistemática contra las indígenas y al mandato de la Defensoría de defender sus derechos. Los participantes formularon una serie de conclusiones y recomendaciones, entre otras cosas en relación con la necesidad de mejorar la capacitación de las mujeres indígenas para que conozcan cabalmente sus derechos y para que las autoridades públicas conozcan sus obligaciones, de modo de insertar los derechos de la mujer indígena en los planes de reforma educativa e incluir el tema de las estrategias y participación multidisciplinaria en la lucha para superar la discriminación sistemática.

23. El 1º de noviembre de 2001, la CIDH y su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer estuvieron representadas en el panel de discusión sobre "iniciativas contra el tráfico de seres humanos", que formó parte de la Conferencia de la International Bar Association que tuvo lugar en Cancún, México. La abogada de la Secretaría que participó en el panel se refirió a las normas del sistema interamericano de derechos humanos especialmente relacionadas con el tráfico de mujeres y niños con fines de explotación sexual y laboral, en especial las normas de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la labor conexa de la Comisión sobre casos específicos y situaciones nacionales.

24. El 5 de febrero de 2002 la Comisión y su Relatoría estuvieron representadas en una reunión de expertos convocada por la CIM para analizar la formulación de recomendaciones para la Cuarta Reunión de Ministros de Justicia (REMJA IV), como parte del proceso tendiente a aplicar el Programa Interamericano sobre Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer, y la Equidad e Igualdad de Género. Las recomendaciones, que posteriormente fueron remitidas a esa Reunión por la CIM, tuvieron por objeto ayudar a los Ministros a incluir una perspectiva de género en la formulación de políticas en la esfera de la administración de justicia, inclusive en relación con el acceso de la mujer a la justicia y con su situación dentro del sistema judicial.

25. Del 28 de febrero al 1º de marzo de 2002 la Relatoría participó en la primera reunión conjunta de las relatoras especiales sobre los derechos de la mujer, con Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, y Ángela Melo, Relatora Especial sobre los derechos de la mujer de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Esta reunión histórica fue organizada por Rights and Democracy, y tuvo lugar en las oficinas de esa entidad, en Montreal, Canadá. Las tres Relatoras analizaron prioridades compartidas, así como caminos de colaboración en el cumplimiento de sus respectivos mandatos.

26. Durante su reunión, las Relatoras adoptaron una declaración conjunta en que denunciaron la persistente discriminación y violencia contra la mujer. En esa declaración, dada a conocer el 8 de marzo de 2002, Día Internacional de la Mujer, y cuyo texto aparece en el Anexo 2 del presente informe, se destaca que los derechos de la mujer son derechos humanos y que la generalizada impunidad de que gozan las personas privadas y los agentes estatales que cometen actos de violencia como los referidos, promueve la reiteración de estos últimos. Las Relatoras exhortaron a los Estados, en especial, a cumplir su obligación de actuar con debida diligencia en la investigación de esos actos de violencia y en el procesamiento y castigo de los responsables. Esta obligación se aplica a esos actos de violencia, hayan sido cometidos en la esfera pública o en la privada e independientemente de que sus perpetradores sean agentes públicos o personas privadas. Al clausurar la reunión, las Relatoras expresaron su satisfacción por los resultados de esta primera oportunidad de intercambiar criterios sobre prioridades y estrategias, así como su interés en tener nuevas oportunidades de reunirse.

D. El Sistema de Peticiones Individuales y la Reciente Jurisprudencia de la CIDH en Relación con los Derechos de la Mujer

27. La Comisión y su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer cumplen funciones complementarias. En este sentido, una de las funciones de la Relatoría consiste en servir como recurso para que la Comisión en pleno se ocupe de determinados temas y para proporcionar datos, información sobre la evolución jurisprudencial y otros materiales-fuente. Un objetivo estrechamente relacionado con los anteriores consiste en servir de mecanismo para crear conciencia en la sociedad civil sobre los instrumentos que ofrece el sistema para hacer efectiva la protección de esos derechos, incluido el sistema de peticiones individuales. A este respecto las actividades

de promoción de la Relatoría influyen directamente sobre sus actividades de protección y la de la Comisión en conjunto.

28. La Comisión está tramitando un número considerable de peticiones individuales referentes a supuestas violaciones de derechos humanos con causas y consecuencias específicas de género. La labor de la Comisión en esta esfera comprende la convocatoria de audiencias referentes a esas peticiones pendientes, así como a temas más amplios que afectan a los derechos de la mujer en el Hemisferio. Con respecto a esos temas más amplios, cabe señalar que en su 113º período ordinario de sesiones la Comisión convocó a una audiencia sobre la situación de los derechos de la mujer en las Américas, y que durante su 114º período ordinario de sesiones convocó a una audiencia sobre la situación de violencia contra la mujer en la Región y otra sobre la situación de la mujer ante la ley. Esas audiencias brindan una muy valiosa oportunidad para el intercambio de información con representantes de la sociedad civil.

29. Los siguientes informes representan hitos de la jurisprudencia de la Comisión con respecto a los derechos de la mujer a partir del año 2000. Las referencias han sido concebidas como ilustrativas, y no exhaustivas.

1. Informes sobre Solución Amistosa

30. En virtud de su análisis sobre el acuerdo al que llegaron las partes en el caso de María Merciadri de Morini, la Comisión aprobó su informe de solución amistosa el 11 de octubre de 2001.[3] La peticionaria sostuvo que en la lista de seis candidatos que se postulaban en la boleta del partido Unión Cívica Radical como candidatos a diputados nacionales por la Provincia de Córdoba, una mujer figuraba en cuarto y otra en sexto lugar. Sostuvo que se trata de una violación de la Ley 24.012 y de su decreto reglamentario Nº 379/93, a cuyo tenor las dos mujeres debían figurar en la lista en alguna de las cinco primeras posiciones, así como una violación de las garantías de la Convención Americana. La peticionaria interpuso los recursos judiciales internos disponibles, pero el tribunal no sólo los rechazó, sino que declaró a la recurrente procesalmente no legitimada. Finalmente, la Corte Suprema rechazó su apelación por infundada, y decretó que "los votos que obtuvo la Unión Cívica Ra-

3 Informe Nº 103/00, María Merciadri de Morini, Caso 11.307 (Argentina), Informe Anual de la CIDH, 2001, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc.5 rev., Capítulo III. Con respecto al informe anterior adoptado sobre admisibilidad, véase el Informe Nº 102/99, María Merciadri de Morini, Caso 11.307 (Argentina), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser. L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

dical en la elección del 3 de octubre de 1993 le permitieron alcanzar cuatro bancas en la Cámara de Diputados, y el caso de autos se refiere a quien ocupaba el quinto lugar". La Comisión declaró el caso admisible el 21 de septiembre de 1999, y luego se puso a disposición de las partes a los efectos de llegar a una solución amistosa basada en la observancia de los derechos que reconoce la Convención.

31. El 8 de marzo de 2001 se llegó a un acuerdo de solución amistosa, que fue suscrito por las partes en Buenos Aires. En él se establece que la sanción del Decreto Presidencial Nº 1.246, que contiene las disposiciones conforme a las cuales debe aplicarse la Ley Nº 24.012, revoca el decreto reglamentario anterior a los efectos de garantizar el pleno cumplimiento de esa ley y resuelve el conflicto. En su informe, la Comisión reconoce y valora los esfuerzos realizados por ambas partes para llegar a una solución basada en el objeto y la finalidad de la Convención. Reitera que lograr la libre y plena participación de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro Hemisferio.[4] La finalidad de la Ley Nº 24.012 consiste en integrar efectivamente a la mujer en la vida política, y el Decreto Nº 1.246, promulgado como resultado de la solución a la que se llegó, tiene el objetivo complementario de garantizar el real cumplimiento de esa ley.

2. Informes sobre el Fondo del Asunto

32. El 4 de abril de 2001 la Comisión adoptó el informe sobre el fondo del asunto en el caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez.[5] En su análisis del caso, la Comisión establece que dichas hermanas, integrantes de la comunidad Tzetzal, fueron detenidas ilegalmente, violadas y torturadas por personal militar en Chiapas. El informe de la Comisión establece la responsabilidad del Estado por los actos de sus agentes, así como su omisión de obrar con la debida diligencia para investigar los delitos, procesar y castigar a los responsables, en violación de los artículos 1, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, y en el caso de la víctima menor de edad, del artículo 19 de dicha Convención, así como del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. El informe de la Comisión indica que las re-

4 Véase CIDH, "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *supra*, Sección IV; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas, *supra*, V.C.

5 Ana, Beatriz y Celia González Pérez, Caso 11.565 (México), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III. Con respecto al informe anterior adoptado sobre admisibilidad, véase el Informe Nº 129/99, Ana González y otros, Caso 11.565 (México), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser. L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

feridas víctimas fueron objeto de múltiples niveles de discriminación y trato injusto por el hecho de que no hablaban español, que es el idioma de sus agresores y el utilizado por las autoridades. La Comisión hizo hincapié en que si bien en el sistema de justicia militar se había iniciado una investigación, que fue infructuosa, las medidas necesarias para combatir la impunidad en este caso comprenden la realización de una investigación eficaz en los tribunales penales ordinarios de México.

33. En su informe sobre el caso de Maria da Penha Maia Fernandes, la Comisión aplica tanto la Convención Americana como la Convención de Belém do Pará a los efectos de establecer el contenido de las obligaciones del Estado brasileño de obrar con debida diligencia para investigar los casos de violencia doméstica, procesar y castigar a los responsables.[6] La relación de los hechos, no controvertida por el Estado, indica que la víctima fue objeto de violencia doméstica por su marido, Marco Antonio Heredia Viveiros, quien en mayo de 1983 disparó contra ella con intención de matarla, la dejó gravemente herida, con paraplejía irreversible, y dos semanas más tarde trató de electrocutarla. El proceso penal seguido contra el señor Viveiros languideció durante ocho años, al cabo de los cuales el procesado fue declarado culpable por un jurado. El señor Viveiros fue condenado a 15 años de prisión, pena que se redujo a 10 años porque el condenado carecía de antecedentes penales. La defensa apeló la sentencia, y la Fiscalía sostuvo que la apelación era manifiestamente inadmisible por haber sido presentada extemporáneamente. El tribunal de alzada tardó tres años en hacer lugar a la apelación, revocando la sentencia de primera instancia. Dos años después se realizó un segundo juicio y el perpetrador del crimen fue condenado a diez años y seis meses de cárcel. Se interpuso una segunda apelación, que seguía pendiente a la fecha de la decisión de la Comisión.

34. En su informe, la Comisión hace hincapié en que en los 17 años transcurridos desde los hechos de autos, el procesamiento penal se mantuvo pendiente sin sentencia definitiva, lo que suscita la posibilidad de que esos delitos queden totalmente impunes en virtud de su eventual prescripción. El informe establece violaciones, en este sentido, de los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana. La Comisión tiene en cuenta además la modalidad y práctica de violencia contra la mujer imperante en Brasil al determinar que las medidas adoptadas para combatir este problema fueron insuficientes y totalmente ineficaces en el caso de autos, en violación del

6 Informe Nº 54/01, Maria da Penha Maia Fernandes, Caso 12.051 (Brasil), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III.

artículo 24 de la Convención Americana. Finalmente indica que la modalidad de impunidad imperante en los casos de violencia doméstica y en especial en este caso se contrapone frontalmente a los deberes impuestos al Estado por el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

35. Como consecuencia de la tramitación del caso de María Eugenia Morales de Sierra,[7] el Estado de Guatemala sancionó una serie de importantes reformas del Código Civil referentes a los derechos y deberes de la mujer y del hombre en el matrimonio. En el caso se cuestionó la compatibilidad de nueve disposiciones del Código Civil que asignan funciones a los esposos dentro del matrimonio con las disposiciones sobre no discriminación e igual protección de la Convención Americana. Los Decretos 80-98 y 27-99, adoptados como resultado de la tramitación de este caso, se refieren a ocho de los nueve artículos impugnados. El artículo 109, que autorizaba al marido a representar a la unión conyugal, fue reformado, disponiéndose que esa representación corresponde por igual a ambos cónyuges. El artículo 110, que atribuía a la mujer el deber especial de cuidar el hogar y los hijos, fue modificado en su segundo párrafo, de modo de disponer que ambos cónyuges tengan la obligación de cuidar los hijos menores. Se enmendó el artículo 115, en que se preveían las circunstancias excepcionales en que se permitía que una mujer pudiera representar a la unión conyugal, disponiéndose que en caso de desacuerdo entre los cónyuges con respecto a esa representación, un juez de familia decidiera a quién corresponde, basándose en la conducta de cada uno de los esposos. Se reformó el artículo 131, que autorizaba al marido a administrar la propiedad conyugal, disponiéndose que ambos cónyuges pueden administrarla, conjunta o separadamente, y se modificó el artículo 255, que atribuía similares facultades al marido con respecto a la representación de los hijos y sus bienes, disponiéndose que ambos padres ejerzan esas facultades, conjunta o separadamente. Se derogaron tres artículos: el 113, que permitía que la mujer trabajara fuera del hogar sólo si ello no iba en detrimento de sus funciones como esposa y madre; el 114, que autorizaba al marido a oponerse a las actividades de la esposa fuera del hogar, en la medida en que él proveyera al mantenimiento del hogar y sus razones fueran suficientemente justificadas, y el 133, en que se especificaban las circunstancias especiales en las cuales la mujer estaba facultada para administrar bienes conyugales.

---

7 Informe Nº 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III. Informe Nº 28/98, Informe Anual de la CIDH, 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev.,13 de abril de 1998, Capítulo III.

36. Como resultado de la adopción de esas reformas por parte del Estado guatemalteco, la Comisión pudo certificar una importante medida de cumplimiento de sus recomendaciones de reparar la violación de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra. La medida del Estado representa un paso sumamente valioso en su determinación de eliminar la discriminación de jure en el marco de su plan de corrección de pasadas discriminaciones y garantía del pleno goce de sus derechos por parte de las mujeres. No obstante, como en la ley subsiste un desequilibrio con respecto al encabezamiento y a la primera sección del artículo 110, y con respecto al artículo 317, la Comisión no pudo certificar el pleno cumplimiento y recomendó que se adoptaran medidas tendientes a corregir el desequilibrio de los derechos y responsabilidades de que se trata.

3. Informes de Admisibilidad

37. El 15 de octubre de 2001, la Comisión decidió admitir el caso de Zoilamérica Narváez Murillo.[8] Los peticionarios del caso sostienen que a dicha persona se le negó el derecho a ser oída por un tribunal competente, en violación de los artículos 1, 2, 8, 24 y 25 de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Sostienen que el Estado violó el derecho de la víctima a un juicio justo porque permitió la impunidad de los delitos de abuso sexual que ella había denunciado judicialmente, al abstenerse de suspender la inmunidad parlamentaria del supuesto perpetrador, el entonces diputado Daniel Ortega. Señalan que el Parlamento impidió que la víctima tuviera acceso a la justicia al abstenerse de tramitar la solicitud de levantamiento de la inmunidad del denunciado conforme a la ley aplicable. El Estado sostuvo que sus actos habían sido conformes a la legislación aplicable y que la petición era inadmisible por falta de agotamiento de los recursos internos. La Comisión concluyó que correspondía excusar el requisito del agotamiento de los recursos internos porque a la interesada se le había denegado acceso efectivo a esos recursos; que la petición era admisible con respecto a los artículos 1, 8, 24 y 25 de la Convención Americana, y que analizaría las demás alegaciones en la fase de fondo del procedimiento.

38. La Comisión decidió admitir el caso de María Mamérita Mestanza Chávez el 3 de octubre de 2000.[9] Los peticionarios alegan que la víctima, una mujer de 33

8 Informe Nº 118/01, Caso 12.230, Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua), Informe Anual de la CIDH, 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, Capítulo III.

9 Informe Nº. 66/00, María Mamérita Mestanza Chávez, Caso 12.191 (Peru), Informe Anual de la CIDH, 2000, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 de abril de 2001, Capítulo III.

años de edad, madre de siete hijos, falleció por haber sido coaccionada ilícitamente a someterse a esterilización quirúrgica, lo que fue seguido por una deficiente atención médica. Sostienen que se produjeron violaciones de los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, múltiples disposiciones de la Convención de Belém do Pará, el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Estado sostuvo que la petición era inadmisible por no haberse agotado los recursos internos aplicables conforme lo dispone el artículo 46 de la Convención Americana. Sostuvo que había llevado a cabo una investigación, de la que surgió que si bien la atención médica había sido deficiente, el procedimiento quirúrgico había sido consentido voluntariamente por la víctima. La Comisión llegó a la conclusión de que se había cumplido el requisito del agotamiento de los recursos internos y que la petición era admisible a la luz de los citados artículos de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

E. Estudios en Informes de Países

39. Además de los informes anteriormente mencionados en casos individuales, a partir de 2000 la Comisión emitió sendos informes de países sobre la situación de los derechos humanos en Perú, Paraguay y Guatemala, dedicando en cada uno de ellos un capítulo al tema de los derechos de la mujer. El capítulo pertinente del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú[10] establece en primer lugar el régimen jurídico internacional y nacional aplicable. Luego examina brevemente determinadas medidas progresivas adoptadas, y luego lleva a cabo un análisis más detallado sobre la situación de la mujer en materia de discriminación, en ámbitos referentes a educación, trabajo, matrimonio y la esfera política, violencia doméstica y sexual basada en el género, y cuestiones referentes a la salud reproductiva. Las recomendaciones formuladas por la Comisión en este capítulo comprenden modificaciones del Código Civil, aplicación de garantías de igual remuneración por igual trabajo, restablecimiento de determinados mecanismos de protección para las mujeres en la esfera laboral, ampliación de la respuesta del Estado a la violencia con causas y consecuencias específicas de género y adopción de medidas tendientes a atender denuncias de esterilización forzada.

10 OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 de junio de 2000, Capítulo VII.

40. El Capítulo VIII del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay[11] sigue un marco analítico similar, prestando atención adicional a importantes avances legislativos a lo largo de toda la década de los noventa. En este capítulo se examinan los temas básicos a los que se hace referencia en el informe antes mencionado y se examinan también cuestiones tales como acoso sexual y los derechos de la mujer sometida a detención. En las recomendaciones se promueven reformas legislativas adicionales, aplicación de programas de prestación de servicios a mujeres víctimas de delitos de violencia, adopción de medidas tendientes a lograr la igualdad en el lugar de trabajo, aplicación de medidas tendientes a brindar a la mujer un acceso más expedito a servicios sanitarios y de salud reproductiva, adopción de medidas preventivas para mejorar la situación de la mujer en detención y promoción de medidas positivas destinadas a eliminar estereotipos discriminatorios a través de programas de información y educación.

41. El capítulo pertinente del Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala de la Comisión[12] establece el marco jurídico aplicable y luego analiza temas referentes a la mujer, la ley y al acceso a recursos judiciales. Esto comprende un análisis del nivel de representación de las mujeres en los órganos de elaboración de leyes y políticas del Estado. Luego se examina el papel del Estado con respecto a la consideración de asuntos referentes a la mujer, el trabajo y el desarrollo; posteriormente se analizan motivos de preocupación referentes a la salud y la salud reproductiva de la mujer, en especial con respecto al acceso a servicios básicos. La Comisión se ocupa luego del problema de la violencia basada en el género, primero en el contexto del legado del conflicto armado en Guatemala y luego prestando especial atención a la violencia intrafamiliar y sexual. Se recomienda la adopción de medidas legislativas tendientes a modificar disposiciones que establecen distinciones injustificadas basadas en el género; medidas tendientes a promover el acceso de la mujer a la justicia, especialmente en el caso de las víctimas de la violencia; incorporación de una perspectiva de género en el diseño y la ejecución de la ley y la política pública; asignación de recursos adicionales a las entidades públicas que tienen el cometido de proteger y promover el respeto de los derechos de la mujer; fortalecimiento del acceso de las niñas a la educación primaria; diseño de planes educativos encaminados a eliminar la persistencia de los estereotipos; fortalecimiento de la legislación laboral y los servicios de inspección; mayor acceso a servicios de salud y de salud reproducti-

11 OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo VIII.
12 OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, Capítulo XIII.

va; adopción de diversas medidas tendientes a reaccionar frente a la violencia contra la mujer a través de mejores procedimientos de información, y planes de educación y capacitación, acceso a medidas de protección y debida diligencia en la investigación de esos tipos de violencia, el procesamiento y castigo de sus responsables.

III. Conclusiones

42. La información que antecede constituye un resumen actualizado de la labor realizada y de los problemas que están considerando la Relatoría y la Comisión a los efectos de promover un mayor respeto de los derechos de la mujer. A este respecto la Relatora Especial desea hacer hincapié en el problema de la impunidad y sus efectos como promotora de la persistencia de violaciones de derechos humanos que tienen causas y consecuencias específicas de género. Como lo sostiene reiteradamente la jurisprudencia del sistema, si un Estado miembro permite la impunidad de las violaciones y no restablece el disfrute de esos derechos en la medida de lo posible, falta a su deber de respetar y garantizar los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. La impunidad socava el sistema mismo de garantías y crea un entorno propicio para la reiteración de las violaciones de derechos.

43. La comunidad hemisférica ha expresado su firme identificación con los derechos de la mujer y con la adopción de las medidas necesarias para que ésta participe plenamente en la vida y el desarrollo nacionales. Los Estados miembros de la OEA se han comprometido asimismo, a respetar y garantizar el derecho de la mujer a estar exenta de discriminación y violencia. La Región ha establecido un marco normativo firme y orientado hacia el futuro; el desafío que compartimos consiste en lograr la eficaz aplicación de esas garantías. A este respecto, la labor clave en relación con la cual la Relatora Especial exhorta a los Estados miembros a redoblar sus esfuerzos consiste en obrar con debida diligencia en la investigación de los actos de discriminación y violencia y el procesamiento y castigo de los responsables. Es igualmente decisivo que las víctimas tengan acceso a los servicios que necesitan para proteger y reivindicar sus derechos; muy especialmente un pronto acceso a una justicia efectiva.

OEA/Ser.L/V/II.117
Doc. 1 rev. 1
7 marzo 2003

Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No ser Objeto de Violencia y Discriminación

I. Introducción

A. Temas a Desarrollar

1. El presente informe se refiere a los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez, México, a no ser objeto de violencia y discriminación. En él se expone la grave situación de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas de Ciudad Juárez, consistentes, *inter alia*, en homicidios y desapariciones, así como actos de violencia sexual y doméstica, y se ofrecen recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados Unidos Mexicanos ("Estado" o "Estado mexicano") a ampliar sus esfuerzos tendientes a respetar y garantizar esos derechos.

2. Dio impulso al presente informe y a la visita in loco que lo precedió una serie de comunicaciones dirigidas a la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer ("Relatora Especial") de la CIDH de Derechos Humanos ("Comisión Interamericana" o "CIDH") a fines de 2001, suscritas por cientos de organizaciones y personas, que señalan que más de 200 mujeres habían sido brutalmente asesinadas en Ciudad Juárez a partir de 1993, protestan contra la ineficacia de los servicios de seguridad pública, y solicitan que la Relatora Especial visite México para examinar la situación. Como respuesta a las preocupaciones expresadas por la Relatora Especial a este respecto, el Gobierno del Presidente Vicente Fox extendió una invitación para realizar la visita *in loco* efectuada en febrero de 2002. El Gobierno expresó su preocupación con respecto a la situación, así como su compromiso de combatir la impunidad que ha caracterizado a esos crímenes. El presente informe es el producto de información recopilada en relación con esa visita y con actividades conexas de seguimiento.

3. Durante la visita, las autoridades de Ciudad Juárez presentaron información referente al asesinato de 268 mujeres y niñas a partir de 1993. En un considerable número de casos, las víctimas eran mujeres o niñas, trabajadoras de las maquilas

(plantas de ensamblaje) o estudiantes que fueron objeto de abusos sexuales y luego asesinadas brutalmente. Dichas autoridades dieron cuenta también de más de 250 denuncias de desaparición de personas presentadas en ese período que siguen sin resolverse. Durante la visita, representantes de la sociedad civil presentaron amplia información, así como una carta suscrita por más de 5.000 personas, quienes exigían que el Estado mexicano diera eficaz respuesta a esta situación. La carta expresaba que: "Desde 1993 las mujeres que viven en Ciudad Juárez tienen miedo. Miedo de salir a la calle y recorrer la distancia del camino de su casa a su trabajo. Miedo a los 10, a los 13, a los 15, a los 20 años, no importa si es niña o ya mujer…".

4. Si bien la situación de la mujer en Ciudad Juárez tiene muchos aspectos comunes a los de otras ciudades de México y de la región en general, presenta diferencias en ciertos importantes aspectos. Primero, la tasa de homicidios de mujeres aumentó extraordinariamente en Ciudad Juárez en 1993, y desde entonces ha seguido siendo elevada. Segundo, como se explica en mayor detalle en el informe, el número de homicidios de mujeres, en comparación con el de hombres en Ciudad Juárez es considerablemente mayor que el de ciudades en situación similar, y que el promedio nacional. Tercero, las circunstancias sumamente brutales de muchos de los asesinatos han permitido centrar la atención en la situación imperante en Ciudad Juárez. Un considerable número de esas víctimas eran jóvenes de 15 a 25 años de edad, y muchas fueron golpeadas u objeto de violencia sexual antes de ser estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los asesinatos con estas características han sido descritos como homicidios múltiples o "seriales". Cuarto, la respuesta de las autoridades ante estos crímenes ha sido notablemente deficiente. Dos aspectos de esa reacción revisten especial importancia. Por una parte, la gran mayoría de los asesinatos siguen impunes; aproximadamente el 20% han dado lugar a procesamientos y condenas. Por otra parte, casi al mismo tiempo que comenzara a aumentar la tasa de homicidios, algunos de los funcionarios encargados de la investigación de esos hechos y el procesamiento de los perpetradores comenzaron a emplear un discurso que, en definitiva, culpaba a la víctima por el delito. Según declaraciones públicas de determinadas autoridades de alto rango, las víctimas utilizaban minifaldas, salían de baile, eran "fáciles" o prostitutas. Hay informes acerca de que la respuesta de las autoridades pertinentes frente a los familiares de las víctimas osciló entre indiferencia y hostilidad.

5. Las fallas de la respuesta del Estado eran tan acusadas que en 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México emitió una recomendación referente a la insuficiencia de la respuesta oficial frente a los asesinatos y exigió la aclaración

de los crímenes y el procesamiento de sus perpetradores, así como las imposición de sanciones a los funcionarios incursos en omisión de cumplir sus obligaciones conforme a la ley. No obstante, esa recomendación no dio lugar a un seguimiento institucional tendiente a garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas, y la información recopilada para el presente informe indica que la mayor parte de los asesinatos siguen impunes y que ningún funcionario jamás fue hecho responsable de las graves fallas comprobadas.

6. Además, en tanto que los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez llaman cada vez más la atención y fueron condenados por muchas personas de esa localidad y de todo México, incluidos el Presidente de la República y la Primera Dama y las Comisiones de Género y Equidad del Congreso de la Unión, así como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los Relatores Especiales de las Naciones Unidas para ejecuciones extrajudiciales e independencia de los magistrados y abogados, respectivamente, y el Director del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, esa condena no ha sido suficiente como para suscitar cambios en la situación de impunidad. Dicha impunidad es destacada en el presente informe, porque alimenta la perpetuación de esos delitos.

7. Aunque el alto nivel de violencia contra hombres y mujeres es una fuente de preocupación para la CIDH en términos más generales, los esfuerzos tendientes a sancionar los asesinatos cometidos en el pasado contra mujeres y prevenir futuros hechos del mismo género han sido bloqueados por obstáculos adicionales, muy especialmente la discriminación basada en el género. En este sentido debe subrayarse que, como lo deja en claro la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"), la violencia contra la mujer es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Como lo establecen la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, esa violencia "es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre". La falta de debida diligencia para aclarar y castigar esos delitos y prevenir su repetición refleja el hecho de que los mismos no se consideran como problema grave. La impunidad de esos delitos envía el mensaje de que esa violencia es tolerada, lo que favorece su perpetuación.

8. Al mismo tiempo, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen el hecho de que han existido algunas mejoras importantes en la respuesta oficial ante esos delitos, mejoras que abren cauce a mayores progresos hacia la aclaración

de esos hechos y la responsabilización de sus perpetradores. El Estado mexicano ha asignado recursos humanos y materiales adicionales para enfrentar el problema de los asesinatos, en especial a través del establecimiento, en 1998, de una Fiscalía Especial encargada de investigar esos homicidios, seguida por una serie de medidas tendientes a reforzar su capacidad. Es más lo que puede y debe hacerse a este respecto. Un hecho importante es que las autoridades encargadas de hacer frente a esta situación ya no se desentienden abiertamente de ella, como en el pasado, sino que, en sus comunicaciones con la CIDH y con la Relatora Especial, autoridades de todo nivel han expresado su determinación de poner fin a los asesinatos y combatir la impunidad existente. Es importante señalar que entre el sector estatal y el no estatal existe generalizado acuerdo en México en que la situación de Ciudad Juárez es inusual y requiere medidas especiales. A este respecto los actuales gobiernos de nivel nacional y local se han mostrado abiertos a nuevas iniciativas, por ejemplo el establecimiento de mesas interinstitucionales destinadas a dar cabida a la participación de diversos representantes estatales y no estatales en la labor tendiente a resolver esos asesinatos. Esa apertura a la aplicación de nuevos enfoques que abarquen distintos ámbitos resulta vital, ya que para cambiar la situación existente se requerirá la enérgica participación de todos los niveles de Gobierno, en una labor conjunta y realizada con la contribución de la sociedad civil.

9. El análisis y las recomendaciones contenidos en este informe se basan, primero y principalmente, en las obligaciones regionales sobre derechos humanos asumidas por el Estado mexicano, principalmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Convención Americana") y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"). Conforme a sus obligaciones en el marco del derecho internacional, el Estado mexicano está obligado a actuar con la debida diligencia en la investigación, el procesamiento y el castigo de delitos de violencia cometidos contra mujeres, y adoptar medidas eficaces para prevenir y erradicar esa violencia. Las recomendaciones estipuladas están destinadas a garantizar que las dimensiones de género de la violencia en Ciudad Juárez reciban del Estado la respuesta enérgica que se requiere.

10. Las recomendaciones formuladas comprenden tres categorías: recomendaciones generales, recomendaciones referentes a la aplicación de la debida diligencia para investigar esos crímenes y procesar y castigar a sus autores, así como la aplicación de la debida diligencia para prevenir futuros crímenes de ese género. Las recomendaciones se concentran en hacer frente a la impunidad que ha caracterizado la gran

mayoría de esos asesinatos, como mecanismo clave para castigar los homicidios del pasado y prevenir futuros homicidios como los cometidos. En tanto que algunas recomendaciones se centran en la necesidad de ampliar la capacidad técnica, otras se refieren al desafío fundamental tendiente a garantizar que las causas específicas de género y las consecuencias de la violencia contra la mujer sean comprendidas, y que las dimensiones de género de esos asesinatos se tengan en cuenta en los esfuerzos tendientes a resolverla.

11. A este respecto, el informe subraya que muchos de esos homicidios son manifestaciones de violencia basada en el género, especialmente violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. Si bien la atención pública y oficial se ha centrado en la brutalidad y el temor vinculados con los denominados homicidios "seriales", no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de hacer frente a la discriminación que subyace en los delitos de violencia sexual y doméstica, y que igualmente subyace en la ineficacia en cuanto a la aclaración de los delitos y el procesamiento de los culpables. Para resolver esos casos de homicidio es preciso prestar atención a las causas raigales de la violencia contra la mujer en todas sus principales manifestaciones.

12. Es en este sentido que Ciudad Juárez presenta algunas desalentadoras similitudes con localidades de toda la región. En la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing se reconoce que "[e]n todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura". En especial, aún no se ha comprendido que la violencia perpetrada por compañeros íntimos representa riesgos inminentes para las mujeres. Recientes estudios realizados en el Distrito Federal de México y a escala mundial por parte de la Organización Mundial de la Salud indican que del número de mujeres asesinadas en determinada localidad, no menos de la mitad fueron ultimadas por un compañero íntimo. Sin embargo, las causas raigales de esta violencia aún no han sido atendidas suficientemente. Un importante segmento de los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez tuvieron lugar a manos de un compañero íntimo, pero su importancia aún no ha sido reconocida por las autoridades locales.

13. La Relatora Especial y la Comisión Interamericana reiteran su compromiso de ayudar al Estado mexicano a aplicar soluciones a los problemas identificados. Algunos pasos adoptados para hacer frente a esta situación ponen de manifiesto el compromiso, por parte de integrantes del sector estatal y del no estatal, de hacer

efectiva la responsabilidad de los autores de la violencia sufrida y prevenir futuros hechos de violencia. Esos pasos iniciales muestran capacidad de adoptar las medidas adicionales que se requieren con urgencia.

14. Al respecto, la Comisión desea resaltar la actitud positiva y constructiva del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el trabajo de la Relatora Especial y la Comisión atinente a la situación de los derechos humanos de la mujer en Ciudad Juárez. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano destacó las conclusiones como constructivas y propositivas, y afirmó que "coincide con las apreciaciones de la Relatora Especial y con el sentido de sus recomendaciones". "Es por ello que éstas ya están siendo analizadas por las autoridades correspondientes, tanto federales como estatales y municipales, con la finalidad de determinar la forma y modalidades más adecuadas para la implementación de aquellas que no hayan sido o que estén en el proceso". Además el Estado se comprometió a mantener a la Comisión debidamente informada de los avances y acciones concretas que realice en relación con el presente informe y sus recomendaciones.

B. La Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer de la CIDH y su Mandato

15. La CIDH estableció su Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer en 1994 para renovar su compromiso de garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer, y sus garantías, en cada uno de los Estados miembros. La actual Relatora Especial, Marta Altolaguirre, integrante de la Comisión Interamericana y actual Primera Vicepresidenta de la misma, fue designada como Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en el año 2000.

16. La Relatoría Especial fue establecida con el mandato inicial de analizar en qué medida la legislación de los Estados miembros y las prácticas que en ellos imperan y atañen a los derechos de la mujer cumplen las amplias obligaciones sobre igualdad y no discriminación estipuladas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ("Declaración Americana") y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tras el estudio intensivo realizado por la Relatoría Especial, la CIDH publicó su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas para dar un panorama de la situación, formular recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados miembros a erradicar la discriminación en la legislación y en la práctica, y establecer prioridades de medidas futuras a cargo de la Relatoría Especial y la Comisión Interamericana. Las obligaciones en materia de igualdad y no discriminación siguen siendo los puntos de orientación para la selección de temas que está

abordando la Relatoría Especial. Además, la CIDH y su Relatoría Especial hacen especial hincapié en el problema de la violencia contra la mujer, que en sí misma es una manifestación de la discriminación basada en el género, como se reconoce en la Convención de Belém do Pará.

17. La Relatoría Especial permite comprender más claramente la necesidad de medidas adicionales que garanticen la posibilidad de que la mujer ejerza plenamente sus derechos básicos; emite recomendaciones especiales encaminadas a reforzar el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de sus obligaciones prioritarias referentes a la igualdad y la no discriminación. Asimismo, la Relatoría Especial promueve los mecanismos –por ejemplo, la presentación de denuncias individuales sobre violación de derechos– que prevé el sistema interamericano de derechos humanos para proteger los derechos de la mujer; realiza estudios especializados y prepara informes sobre este tema; y ayuda a la Comisión Interamericana a dar respuesta a peticiones y otros informes sobre violación de esos derechos en la región.[1]

18. La prioridad dada por la CIDH y por su Relatoría Especial a los derechos de la mujer refleja también la importancia que otorgan a esta esfera los Estados miembros de la OEA. En especial el Plan de Acción adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas reconoce la importancia del empoderamiento de la mujer y su plena e igual participación en el desarrollo, la vida política y la adopción de decisiones a todo nivel. A esos efectos, en el Plan de Acción se respalda el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género y otras iniciativas regionales encaminadas a hacer efectivos los compromisos estipulados en la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción.

19. La Comisión Interamericana es un órgano principal de la OEA cuya principal función consiste en proteger y promover los derechos humanos y actuar como órgano de asesoramiento de la Organización en esta esfera. Las facultades de la Comisión Interamericana provienen principalmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la OEA. La Comisión Interamericana investiga y se pronuncia sobre denuncias de violaciones de derechos humanos, realiza visitas *in loco*, prepara borradores de tratados y declaraciones e informa sobre la situación de los derechos humanos en los países de la región.

---

1 Los estudios temáticos, informes de casos e informes sobre países en cuestión pueden consultarse a través del sitio de la CIDH en Internet, www.cidh.org (que contiene un mecanismo de búsqueda).

C. La Visita *in Loco* a Ciudad Juárez y a Ciudad de México de Febrero de 2002

20. La visita se inició en Ciudad Juárez el 11 de febrero, prosiguió con reuniones realizadas en Ciudad de México el 12 de febrero, y concluyó con una conferencia de prensa que tuvo lugar el 13 de febrero de 2002. En el curso de su visita, la Relatora Especial se reunió con autoridades federales, como la Senadora Susana Stephenson Pérez, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género del Senado; la Diputada Federal Concepción González Molina, Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados; las Diputadas Silvia López Escoffié y Olga Haydee Juárez, y las Senadoras Leticia Burgos y María del Carmen Ramírez García, integrantes de dichas comisiones, el Sr. Sadot Sánchez Carreño, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado; el Dr. David Rodríguez Torres, Diputado Federal integrante de la Comisión Especial para el Seguimiento de las Investigaciones de Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez; la Dra. Mariclaire Acosta Urquidi, Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia y la Dra. Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales, ambas del Ministerio de Relaciones Exteriores; la Dra. Patricia Espinosa Torres, Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y Martha Laura Carranza, Secretaria Técnica de INMUJERES, y los siguientes funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR): Lic. Carlos Vega Memije, Subprocurador de Procedimientos Penales "B" del Estado, Lic. María de la Luz Lima Malvido, Subprocuradora de Coordinación General y Desarrollo del Estado, Lic. Eduardo Ibarrola Nicolín, Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales del Estado, Dr. Miguel Oscar Aguilar Ruiz, Director General de Servicios Periciales y el Lic. Mario I. Álvarez Ledesma, Director General de Protección de los Derechos Humanos de la PGR.

21. La Relatora Especial mantuvo además entrevistas con autoridades del estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, *inter alia* el Lic. Jesús José Solís Silva, Procurador General; el Lic. Lorenzo Aquino Miranda, Delegado de la Procuraduría General de la República en Chihuahua, la Lic. Suly Ponce, Coordinadora Regional de la Zona Norte de la PGJE; la Lic. Zulema Bolívar, Fiscal Especial para la Investigación de Homicidios Contra Mujeres; el Dr. Sergio A. Martínez Garza, Secretario General de Gobierno del estado de Chihuahua; el Dr. Oscar Francisco Yáñez Franco, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH); el Lic. José Luis Armendáriz, Secretario Técnico de la CEDH; el Lic. Jaime Flores Castañeda, Visitador Titular de Ciudad Juárez (CEDH); el Dr. José Reyes Ferriz, Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y varios funcionarios de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

22. La Relatora Especial recibió además información y testimonios de familiares de víctimas y se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y otros representantes de la sociedad civil en el ámbito local y nacional, *inter alia* Casa Amiga Centro de Crisis, A.C., Red de No Violencia y Dignidad Humana, Campaña "Alto a la Impunidad: Ni Una Muerta Más", Grupo Feminista Ocho de Marzo de Chihuahua, FEMAP, CIESAS, Círculo de Estudios de Género, Asociación de Amigos y Personas Desaparecidos A.C., MILETNIA, Pastoral Obrera, Pastoral Juvenil Obrera, CETLAC, Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), Despacho Obrero, Centro Mujeres, Centro de Investigación y Solidaridad Obrera, Asociación de Trabajadores Sociales, A.C., Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Centro Norte Americano para la Solidaridad Sindical Internacional AFL-CIO, Milenio Feminista Convergencia Socialista, ELIGE Red de Jóvenes para los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., Mujeres Trabajadores Unidas, A.C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, y la Comisión de Equidad y Género del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

23. La Relatora Especial agradece al Gobernador de Chihuahua y al Presidente de la Municipalidad de Ciudad Juárez, y al personal de ambos, por la hospitalidad que le brindaron durante la visita. El Gobierno del Presidente Vicente Fox ofreció plena asistencia y cooperación durante la visita, lo que permitió a la Relatora Especial llevar a cabo un amplio programa de actividades en cumplimiento de su mandato. Agradece al Gobierno y a sus funcionarios por la asistencia que le dispensaron y por su determinación de colaborar para encontrar soluciones a los problemas planteados. La Relatora Especial desea además expresar su gratitud a los representantes de la sociedad civil mexicana –en especial a aquéllos afectados directamente por la situación que aquí se describe– por su colaboración y por la importante información que le proporcionaron durante la visita. La valiosa labor realizada por las organizaciones no gubernamentales mexicanas en el campo de los derechos humanos es un factor clave de la capacidad de la CIDH de realizar el seguimiento de la situación de los derechos humanos en el país.[2]

2 El Comunicado de Prensa 04/02, emitido por la Relatora Especial al culminar su visita para dejar sentadas sus observaciones preliminares sobre el tema examinado será publicado en el Informe de la CIDH 2002, y puede consultarse en www.cidh.org.

D. Actividades Subsiguientes de la Relatora Especial y de la CIDH para hacer Frente a la Situación

24. Tras la visita, la Comisión Interamericana y su Relatora Especial siguieron recibiendo información de fuentes estatales y no estatales. Durante el 114º período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana, en marzo de 2002, la Relatora Especial Marta Altolaguirre informó al plenario de la Comisión los detalles de la visita y la información recogida y organizó una audiencia de seguimiento en la sede de la CIDH con representantes del Estado y de la sociedad civil mexicanos. La Comisión Interamericana convocó a una audiencia adicional durante su 116º período ordinario de sesiones, en octubre de 2002, a fin de recibir información actualizada del Estado mexicano y de organizaciones no gubernamentales pertinentes.

25. Durante esta última audiencia, el Estado aceptó la solicitud de las organizaciones no gubernamentales "Alto a la Impunidad: Ni una Muerta Más" y "Nuestras Hijas de Regreso a Casa" de que proporcionara informes de seguimiento a la Comisión Interamericana sobre medidas adoptadas para realizar el seguimiento de esos delitos, información que la CIDH debía luego remitir a los representantes de dichas organizaciones que participaron en esa audiencia. A fines de noviembre de 2002 el Estado presentó el primero de esos informes, mencionando medidas adoptadas en determinados casos, actualizando otros datos y dando cuenta de la labor inicial de un grupo de trabajo interinstitucional establecido para hacer frente a esos delitos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran grandemente la disposición del Estado mexicano de brindar información actualizada en forma regular y proseguir el diálogo con representantes del sector no estatal en procura de soluciones al problema de que se trata.

26. Además, la CIDH ha recibido peticiones individuales referentes a mujeres y niñas asesinadas en Ciudad Juárez. Está tramitando las peticiones 104/02, 281/02, 282/02 y 283/02 conforme a su Reglamento, y está evaluando otras a medida que se reciben. Además hizo lugar a la adopción de medidas cautelares conforme al artículo 25 de su Reglamento, a favor de Esther Chávez, defensora de derechos humanos que ha participado intensamente en la búsqueda de justicia en relación con estos crímenes y que ha recibido una serie de amenazas evidentemente vinculadas con esa labor. Ulteriormente la Comisión Interamericana hizo lugar a la adopción de medidas cautelares a favor de Miriam García y Blanca Guadalupe López y sus familias en relación con las amenazas por ellas recibidas. Esas mujeres son las esposas de dos de los hombres dete-

nidos en relación con algunos de esos asesinatos, Víctor Javier García Uribe y Gustavo González Meza respectivamente. Tras la muerte del señor González en su celda el 8 de febrero de 2003, en circunstancias que siguen bajo investigación, la CIDH decidió ampliar las medidas cautelares para incluir al señor García.

27. Cabe señalar finalmente que, en el curso de una visita de trabajo realizada a México para efectuar el seguimiento de determinadas peticiones individuales y examinar la situación de los trabajadores migratorios y sus familias, el Presidente de la CIDH, Dr. Juan E. Méndez, recibió información adicional.[3] Se efectuaron reuniones de información en Ciudad Juárez el 30 de julio de 2002, con representantes de la sociedad civil y familiares de determinadas víctimas y ulteriormente con representantes de la Fiscalía Especial encargada de investigar esos crímenes. La información recibida fue luego remitida a la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer.

E. Alcance del Presente Informe, su Aprobación y Seguimiento

28. El presente informe se refiere a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. En él se examinan detenidamente los asesinatos que tuvieron lugar a partir de 1993 y se presta igual atención a otras manifestaciones de violencia contra mujeres y a las diferentes formas de discriminación basada en el género en que subyace esa violencia. Si bien Ciudad Juárez, como localidad, padece dificultades especiales, incluidos altos niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños, los niveles de violencia contra la mujer y la impunidad que subsiste en la mayoría de los casos muestran que aún no se han adoptado medidas eficaces con respecto a las dimensiones de género de esta violencia.

29. En virtud de su competencia como principal órgano de la Organización de los Estados Americanos encargado de proteger y promover los derechos humanos en las Américas y conforme a su mandato, estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y más específicamente definida en su Estatuto y su Reglamento, la Comisión Interamericana realiza el seguimiento de la evolución de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros de la OEA. La CIDH considera útil informar periódicamente sobre los resultados de su estudio de determinado país, formulando las recomendaciones correspondientes destinadas a ayudar a ese Estado

3 Sobre la visita en general, véase Comunicado de Prensa Nº 32/02, "CIDH visita a México", emitido el 1º de agosto de 2002.

a garantizar el más pleno goce de los derechos y libertades protegidos, por parte de las personas sujetas a su jurisdicción.

30. El presente informe fue preparado por la Relatoría Especial sobre la base de una gama de diversas informaciones. La misma comprende las entrevistas y otra información recopilada durante la visita in loco, así como información actualizada proporcionada por fuentes gubernamentales, intergubernamentales, no gubernamentales y periodísticas a través de los procedimientos normales de monitoreo de la Comisión Interamericana y a través de su sistema de peticiones.

31. El borrador del "Informe sobre la Situación de Violencia Contra la Mujer en Ciudad Juárez" fue aprobado por la CIDH el 13 de diciembre de 2002. Conforme al artículo 58 del Reglamento de la Comisión Interamericana, dicho documento fue transmitido al Estado mexicano el 26 de diciembre de 2002, al que se solicitó que remitiera las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes. El Estado mexicano presentó sus observaciones al proyecto con fecha 29 de enero de 2003. La Comisión aprobó la versión final del informe durante su 117º período de sesiones.

32. La Relatoría Especial y la CIDH seguirán realizando un estrecho seguimiento de la situación imperante en Ciudad Juárez, prestando especial atención a las medidas que se adopten para aplicar las recomendaciones que se enuncian en el presente informe. Tanto la Relatora Especial como la Comisión Interamericana destacan su disposición de cooperar con el Estado mexicano en el proceso de remediar los graves problemas identificados, a efectos de la plena realización del derecho de las mujeres y niñas a estar exentas de violencia.

II. Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez: Exposición General del Problema

A. Introducción

33. Cuando cientos de organizaciones no gubernamentales comenzaron a ponerse en contacto con la Relatora Especial en relación con la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, a fines de 2001, la principal preocupación mencionada se refería a que seguía impune el asesinato de más de 200 mujeres a partir de 1993. Las víctimas habían sido asesinadas brutalmente, muchas de ellas fueron violadas o golpeadas y luego estranguladas o muertas a puñaladas. Algunos de los cadáveres mostraban sig-

nos de torturas o mutilaciones. Las teorías referentes a los móviles de los asesinatos de esas jóvenes iban desde el narcotráfico hasta la prostitución o los homicidios "seriales". Las entidades en cuestión subrayaron que si bien se había creado, en 1998, una Fiscalía Especial para investigar esos crímenes, el clima de violencia e intimidación contra mujeres persistía, y sólo una persona había sido penada por uno de los crímenes caracterizados como "seriales". Las organizaciones en cuestión informaron también que las autoridades tendían a responder a esos crímenes y a las manifestaciones de los familiares de las víctimas en forma discriminatoria e incluso irrespetuosa.

34. Las organizaciones dieron cuenta de la negligencia de las autoridades encargadas de investigar esos delitos y procesar a sus perpetradores, así como de la ineficacia global de la administración de justicia y la falta de voluntad política a todos los niveles de hacer frente al problema. Señalaron que si bien el problema había recibido atención en el ámbito nacional e inclusive internacional, no existía la genuina determinación de darle efectiva respuesta. Por ejemplo, si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos había formulado una recomendación específica, en 1998, encaminada a corregir algunas de esas fallas, no se habían llevado a la práctica sus aspectos clave. Tampoco se habían cumplido las recomendaciones de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre la independencia de jueces y abogados referentes a la ineficacia de la respuesta del Estado mexicano frente a esos delitos. Las organizaciones en cuestión señalaron que el Estado mexicano, al permitir que esos crímenes siguieran impunes, promovía su persistencia.

35. En esa etapa inicial el Estado mexicano, tanto en el ámbito federal como a través de las autoridades de Chihuahua, manifestó gran preocupación con respecto a los asesinatos y se mostró dispuesto a recibir la visita de la Relatora Especial. Las autoridades pertinentes de Chihuahua, principalmente de la Procuraduría General de Justicia del Estado (en lo sucesivo "PGJE"), brindaron información sobre los esfuerzos realizados para investigar y aclarar los asesinatos, en especial los esfuerzos de la Fiscalía Especial establecida en 1998 para enfrentar esos crímenes. Las autoridades señalaron que el establecimiento de esa Fiscalía y la ulterior adopción de nuevos métodos de trabajo, políticas y programas como respuesta a esos delitos demostraba la seriedad de su respuesta. La PGJE hizo hincapié en que a su juicio se habían logrado importantes avances.

36. Lo que quedó en claro en el curso de la visita de la Relatora Especial, y ha sido reafirmado en la información analizada desde entonces, es que los asesinatos que

han recibido especial atención debido a la barbarie de sus circunstancias o su posible carácter de asesinatos "seriales" están íntegramente vinculados con una situación más amplia de violencia basada en el género, que comprende desapariciones, así como otros delitos sexuales y de violencia doméstica. Un denominador común de la mayoría de esos crímenes es la imposibilidad de las víctimas o sus familiares de obtener pronto acceso a protección y garantías judiciales. Estos problemas, a su vez, están inextricablemente vinculados con patrones históricos de discriminación basada en el género. La denegación de una respuesta eficaz se origina y se propaga en virtud de la percepción de que la violencia contra la mujer –el caso más elocuente es el de la violencia doméstica– no es un delito grave. La falta de una respuesta oficial eficaz forma parte del contexto más amplio de la discriminación. Para enfrentar los asesinatos se requiere necesariamente hacer frente a los problemas de mayor escala de la violencia y la discriminación basadas en el género, primero y principalmente a través de un pronto y eficaz acceso a la justicia.

B. El Contexto de Ciudad Juárez

37. Ciudad Juárez es una ciudad-portal del Estado de Chihuahua. Es el portal de muchos mexicanos que emigran hacia el Norte en busca de empleo en el sector de la maquila que predomina en la zona fronteriza. Ciudad Juárez es un centro manufacturero clave en que las maquilas extranjeras y nacionales atraen a una fuerza laboral de enormes proporciones. En este sentido, muchos la consideran como la vía de acceso a mejores oportunidades de empleo. También es un portal para la emigración, legal e ilegal, hacia el Norte, hacia los Estados Unidos. Ciudad Juárez está exactamente enfrente de El Paso, Texas, al Norte. El Estado de Chihuahua limita por el Este con el Estado de Sonora y por el Oeste con el Estado de Coahuila.

38. Representantes del Estado y de sectores no estatales siempre han hecho hincapié en el hecho de que Ciudad Juárez padece una amplia gama de desafíos particularmente serios. La Municipalidad de Ciudad Juárez, poblada por más de 1.200.000 habitantes, es el mayor centro de población del Estado de Chihuahua, que es el de mayor extensión territorial de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a su ubicación y a su desarrollo industrial, la población de la Municipalidad ha crecido y sigue creciendo en forma extremadamente rápida. Según el Estado de Chihuahua, más de la mitad de la población de la Municipalidad está formada por personas provenientes de otras zonas del país o de extranjeros.[4] A este respecto, el Estado señaló que las

4 Véase Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, "Investigación sobre Mujeres Víctimas de Homicida Múltiple en Ciudad Juárez", presentado durante la visita de la Relatora Especial.

diferencias culturales, económicas y sociales existentes en la población generan problemas especialmente complejos. Además, Ciudad Juárez no posee una infraestructura o servicios públicos suficientes para satisfacer las necesidades de la población, que crece constantemente. Los sectores marginados de la población suelen carecer de acceso a una vivienda adecuada, agua potable, servicios de saneamiento y servicios de salud pública.

39. La información recopilada durante la visita puso de manifiesto que, en su calidad de ciudad fronteriza, Ciudad Juárez se ha caracterizado por el aumento del delito, en cuyo contexto han penetrado el crimen organizado y el narcotráfico, a lo que se agrega el incremento de la actividad de bandas delictivas y la presencia de armas de fuego. Un hecho notable a este respecto es que casi todos los asesinatos clasificados como ejecuciones cometidos en el Estado de Chihuahua tienen lugar en Ciudad Juárez.[5] Esos y otros problemas generan elevados niveles de violencia que afectan a hombres, mujeres y niños que allí viven.

40. Durante la visita de la Relatora Especial, algunos representantes de la sociedad civil también aludieron a las pronunciadas modificaciones de las modalidades culturales establecidas por algunos de los que emigran hacia Ciudad Juárez. En tal sentido, explicaron que hay un mayor número de puestos de trabajo para mujeres, incluidas mujeres jóvenes, que pueden así lograr una mayor independencia económica. De hecho, los informes recogidos indican que más de la mitad de la fuerza de trabajo de las maquilas de la zona está integrada por mujeres. Los representantes de la sociedad civil señalaron que esas modificaciones de las estructuras tradicionales en algunos casos generan tensiones en una sociedad caracterizada por desigualdades históricas entre hombres y mujeres; y que son muy escasos los recursos disponibles para ayudar a modificar esas actitudes.

C. Panorama General de la Violencia que Afecta a las Mujeres en Ciudad Juárez

1. Asesinatos de Mujeres y Niñas a partir de 1993

Esmeralda[6] tenía 15 años de edad la última vez que fue vista con vida, el 29 de octubre de 2001. Trabajaba en un domicilio privado, como empleada doméstica. Cuando su

5 Ídem.

6 Estos dos ejemplos están extraídos de información recibida por la Relatora durante su visita. Véase también, "Informe de actividades de la Comisión Especial de la H. Cámara de Diputados, para que conozca y de seguimiento a las investigaciones relacionadas con las homicidios de las mujeres perpetrados en Ciudad Juárez, Chihuahua", notas de entrevistas del 29 de noviembre de 2002.

madre acudió a las autoridades, el 30 de octubre de 2001, para presentar una denuncia sobre desaparición de persona, le dijeron que tenía que esperar 48 horas. El cadáver de Esmeralda puede ser el encontrado, junto con otros restos humanos, el 7 de noviembre de 2001. Su madre ha indicado que aún no está segura. Se realizaron pruebas de ADN, pero la obtención de los resultados demoró largos meses. Si bien la madre de la víctima dijo que sabe que hay muchos casos, el que a ella más le importa es el de su hija.
Lilia Alejandra tenía 17 años cuando desapareció, el 14 de febrero de 2001. Trabajaba como operadora en una maquila. Su madre comenzó a distribuir volantes para colaborar en la búsqueda. Días después la ventanilla del automóvil de la madre apareció rota y en su interior se encontró un rollo de volantes de los que ella distribuía. Como la Policía no apareció en respuesta a su llamada, llevó el automóvil a la propia estación policial, pero no se encontraron claves. El cadáver de Lilia Alejandra, desnudo y estrangulado, fue encontrado en un baldío poco después de una semana posterior a la desaparición. La víctima dejó dos hijos, el más pequeño de cinco meses de edad. Cuando la madre de Lilia Alejandra acudió a las autoridades a preguntar por la investigación, se le dijo que se estaba "ahogando en un vaso de agua" y que mujeres como ésa mueren en todo el mundo.

41. Los informes indican que por lo menos 285 mujeres y niñas han sido asesinadas en Ciudad Juárez desde el comienzo de 1993 hasta fines de octubre de 2002. Durante la visita realizada por la Relatora Especial en febrero de 2002, el Estado mexicano dio cuenta del asesinato de 268 mujeres entre enero de 1993 y enero de 2002. Aunque no existe coincidencia total entre las cifras declaradas por el Estado y por organizaciones no gubernamentales, unas y otras son en gran medida congruentes. A la fecha de la audiencia de octubre de 2002, los informes de las entidades no gubernamentales y de la prensa estimaban que el total estaba comprendido entre 285 y 300.

42. La información recopilada por la CIDH y por su Relatora Especial indica que Ciudad Juárez se ha caracterizado por un pronunciado aumento de los índices de crímenes cometidos contra hombres y mujeres, pero que el aumento en lo referente a las mujeres es anómalo en varios aspectos. El año de 1993 fue el primero en que se incrementaron notablemente los asesinatos de mujeres. Una entidad informó que entre 1985 y 1992 fueron asesinadas 37 mujeres, y 269 entre 1993 y 2001.[7] Si bien los coeficientes de homicidios de hombres y mujeres aumentaron, los de las mujeres

7 Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, "Reporte Ciudadano sobre el femenicidio en Juárez", 6 de marzo de 2002, pág. 4.

se duplicaron en relación con los de los hombres.[8] Además, el índice de homicidios correspondiente a mujeres en Ciudad Juárez es desproporcionadamente mayor que el de ciudades fronterizas en circunstancias análogas.[9]

43. Aunque resulta difícil caracterizar los motivos de estos crímenes con mucha certeza por las circunstancias en que se cometen y la falta de esclarecimiento, en general coinciden el sector estatal y el no estatal en que la mayor parte de ellos tiene relación con manifestaciones de violencia con causas y consecuencias específicas de género. Un número sustancial de ellos está vinculado con violencia sexual y otros con violencia doméstica e intrafamiliar. Algunos casos presentan modalidades múltiples de esos tipos de violencia.

44. Tanto el sector del Estado como el no estatal dieron cuenta de un número considerable de asesinatos caracterizados como múltiples, o "seriales", que representan determinada modalidad en las circunstancias del caso. Las víctimas de esos crímenes eran preponderantemente mujeres jóvenes, de 15 a 25 años de edad. Algunas eran estudiantes y muchas trabajadoras de maquilas o tiendas u otras empresas locales. Algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo y habían emigrado de otras zonas de México. En general sus familiares habían denunciado su desaparición y sus cadáveres fueron encontrados días o meses más tarde, abandonados en baldíos o zonas periféricas. En la mayoría de esos casos existían signos de violencia sexual, abusos, torturas o, en algunos casos, mutilaciones. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE estimaba que 76 de los asesinatos correspondían a esa modalidad.

45. Esas características están ilustradas, en cierta medida, por el hallazgo de ocho cadáveres en un predio baldío los días 6 y 7 de noviembre de 2001. Después que se encontró un cadáver, el 6 de noviembre, una búsqueda realizada en la zona reveló

---

8 Un análisis basado en los certificados de defunción y otros datos llevaron a la conclusión de que en el período 1990-1993 fueron asesinados 249 hombres, en tanto que entre 1994-1997 lo fueron 942 hombres, lo que implica un incremento del 300%. Según el mismo estudio, entre 1990 y 1993 fueron asesinadas 20 mujeres, y 143 entre 1994-1997, lo que implica un incremento del 600%. Véase Cheryl A. Howard, Ph.D., Georgina Martínez, M.A., Zulma y. Méndez, M.A., "Women, Violence and Politics", exposición realizada ante la LASA, 17 de marzo de 2000.

9 En un análisis se concluyó que el índice correspondiente a hombres en Ciudad Juárez, fue de 47,1 por 100.000 y de 7,9 por 100.000 en el caso de las mujeres. El índice correspondiente a Tijuana, por ejemplo, que es una ciudad ubicada también sobre la frontera septentrional, caracterizada por una fuerte presencia de maquilas y una población aproximadamente igual a la de Ciudad Juárez, fue, en el mismo período, de 34,9 y de 2,4 para hombres y mujeres, respectivamente. Los índices correspondientes a la totalidad de México en el período en cuestión fueron de 28,2 para varones y de 3,1 para mujeres. Id.

la presencia de dos cadáveres más el mismo día, y cinco grupos de huesos al día siguiente. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE manifestó su convicción de que los cadáveres eran los de Guadalupe Luna de la Rosa, Verónica Martínez Hernández, Bárbara Aracely Martínez Ramos, María de los Ángeles Acosta Ramírez, Mayra Juliana Reyes Solís, Laura Berenice Ramos Monarrez, Claudia Ivette González y Esmeralda Herrera Monreal. Se realizaron pruebas científicas, en la mayoría de los casos, para confirmar las identificaciones realizadas.

46. Informes y declaraciones testimoniales recibidos durante la visita de la Relatora Especial arrojaron la siguiente información sobre las jóvenes en cuestión: Guadalupe tenía 19 años de edad, y era estudiante del Instituto Tecnológico de Ciudad Juárez cuando fue vista por última vez por sus padres al salir de su hogar, el 30 de septiembre de 2000, para encontrarse con una amiga e ir de compras. Verónica, de 19 años de edad, trabajadora de maquila y estudiante, desapareció tras tomar un autobús en el centro de la ciudad el 19 de octubre de 2000. Bárbara, de 21 años de edad y empleada, desapareció el 26 de diciembre de 2000. María de los Ángeles, trabajadora de maquila y estudiante de 19 años de edad, desapareció el 25 de abril de 2001, tras haber sido vista por última vez en el centro de la ciudad. Mayra, de 17 años, fue vista por última vez en el centro de la ciudad cuando había salido a buscar trabajo el 25 de junio de 2001. Laura Berenice, estudiante, tenía 17 años cuando desapareció, el 25 de septiembre de 2001. Claudia Ivette, de 20 años de edad, operadora de maquila, desapareció el 10 de octubre de 2001. Por último, Esmeralda, trabajadora doméstica, tenía 15 años de edad cuando desapareció, el 29 de octubre de 2001. Las víctimas desaparecieron en un período de aproximadamente un año, todas en fechas y de lugares diferentes. Todas eran jóvenes, de edades comprendidas entre 15 y 21 años. Los cadáveres encontrados los días 6 y 7 de noviembre habían sido arrojados en los respectivos lugares después de la muerte de las víctimas.

47. Muchas personas, incluidos familiares, integrantes de organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, expresaron grave preocupación sobre las circunstancias de esos crímenes y sobre la respuesta de las autoridades. En particular señalaron que carecían de determinada información básica necesaria para confiar en la veracidad de la identidad que les atribuían las autoridades. En un caso, por ejemplo, se dice que a un familiar se le había negado la posibilidad de ver los restos, "para su propia protección", y en otros casos los restos aún no habían sido devueltos a los presuntos familiares. Algunos familiares expresaron graves dudas acerca de si los restos hallados eran realmente los de sus seres queridos, o si podían

conservar la esperanza de que la persona cuya desaparición habían denunciado siguiera con vida. Aunque se ordenó la realización de pruebas de ADN de los restos recuperados en noviembre, transcurrieron meses sin respuesta. Las autoridades de la PGJE indicaron a la Comisión Interamericana que a octubre de 2002 los resultados de esas pruebas aún no se habían recibido. Se declaró que en un número no especificado de casos anteriores los familiares de las víctimas habían solicitado pruebas de ADN para confirmar la identidad de la víctima, lo que les fue denegado.

48. Debido a la falta de información básica, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, han expresado una profunda falta de confianza en la determinación o capacidad de las autoridades de aclarar lo ocurrido o hallar a los responsables. Además, los familiares de las víctimas, en esos y otros casos, manifestaron haber recibido de las autoridades informaciones contradictorias y confusas, y haber sido tratados en forma despectiva o inclusive irrespetuosa o agresiva cuando trataron de obtener información sobre las investigaciones. En el curso de la audiencia de marzo de 2002 realizada ante la CIDH, representantes de "Alto a la impunidad: ni una muerta más" informaron que los familiares de las víctimas cuyos presuntos cadáveres fueron encontrados los días 6 y 7 de noviembre de 2001 habían regresado al lugar el 25 de febrero de 2002, y encontraron ropas y otros objetos vinculados con algunas de las víctimas en la escena de los hechos.

49. Las autoridades de Chihuahua, por su parte, hacen referencia a la detención, el 9 de noviembre de 2001, de Gustavo González Meza ("La Foca") y Javier García Uribe ("El Cerillo"), en relación con esos crímenes, y la presenta como prueba de su pronta respuesta. Durante la visita de la Relatora Especial, sin embargo, numerosas personas, incluidos algunos funcionarios del Estado mexicano, expresaron grave preocupación sobre las afirmaciones de que esos detenidos habían sido torturados para obligarlos a confesar. Ambos confesaron en las declaraciones iniciales, y más tarde se retractaron de las mismas.

50. Con respecto a esas alegaciones de tortura, durante su visita la Relatora Especial recibió dos conjuntos bien diferenciados de certificados médicos. El conjunto de ellos proporcionado por la PGJE fue preparado por el Departamento de Medicina Legal el 11 de noviembre de 2001, a las 02:40 horas y 02:45 horas, respectivamente. El certificado relativo a González no indica la presencia de signos externos de violencia, en tanto que el relativo a García se refiere a una pequeña zona de equimosis en el brazo derecho, que sanaría en menos de 15 días. El otro conjunto de

certificados preparado por la Unidad Médica del Centro de Detención a las 21:00 horas del 11 de noviembre de 2001, se refería, en el caso de González, a "múltiples quemaduras en genitales" y zonas de equimosis en la zona del tórax, así como edemas. En el caso de García se refiere a "múltiples quemaduras de 1er grado en genitales" y marcas en el brazo derecho.[10] Informes subsiguientes indican que las alegaciones de torturas fueron denunciadas ante las autoridades y públicamente, pero que los jueces rechazaron las denuncias de coacción como infundadas. También se señaló que la persona encargada de los servicios periciales en la PGJE en ese entonces había renunciado al sufrir presiones para que modificara los resultados de determinadas pruebas periciales a fin de inculpar a los dos detenidos.[11] La muerte del señor González el 8 de febrero de 2003 en su celda, en circunstancias que sigue bajo investigación, ha generado renovadas expresiones de preocupación en relación con dicho proceso penal.

2. Desapariciones de Mujeres

51. A la fecha de la visita de la Relatora Especial, la PGJE señaló que en el período comprendido entre 1993 y enero de 2002 se presentaron en Ciudad Juárez 4.154 denuncias de desaparición de personas. De ellas, 3.844 de las personas en cuestión habían sido localizadas. En 53 casos la PGJE poseía conocimiento directo o indirecto de la situación de la persona respectiva, pero se negó a declarar cerrado el caso a menos que, o hasta que, la persona hubiera aparecido físicamente en la Subprocuraduría. No se encontró el paradero de 257 de esas personas declaradas como desaparecidas.

52. Con respecto al año 2002, el Estado indicó recientemente que para el período comprendido entre enero y octubre se habían presentado 285 denuncias de desaparición de mujeres. De ellas, 257 mujeres fueron localizadas, seis casos se mantuvieron "en reserva" porque la dirección correspondiente era errónea o había cambiado, o porque la presunta víctima se había puesto en contacto con la familia sin proporcionar información sobre su paradero. Veintidós seguían siendo investigados.

---

10 Información ulterior preparada en defensa de los detenidos señala que las quemaduras habían sido provocadas por electricidad.

11 Alto a la impunidad: ni una muerta más, "Informe Temático: Asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua", presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, agosto de 2002, pág. 7.

53. Según información reciente, a lo largo de estos años sólo un pequeño número de expedientes (menos de diez) fue transferido de la fiscalía a cargo de los casos de desaparecidos a la Fiscalía de Homicidios. A la fecha de la visita de la Relatora Especial no resultaba claro en qué medida se había intentado establecer referencias cruzadas de los datos referentes a las mujeres desaparecidas con los de las víctimas no identificadas de homicidios.

54. Con respecto a las mujeres declaradas como desaparecidas cuyos cadáveres fueron recuperados ulteriormente y a las no encontradas, una de las preocupaciones cardinales expresadas por los familiares y otros representantes de la sociedad civil fue la referente a la demora en la iniciación de las investigaciones. Por una parte, indicaron que los familiares que acudieron a la Policía para denunciar la desaparición de una persona recibieron en muchos casos la respuesta de que debían volver en 48 horas, y la explicación de que la mujer o muchacha desaparecida debía de haber salido con un novio y pronto volvería. Por otra parte, señalaron que aunque se presentara la denuncia de la desaparición de una persona, la respuesta no iba a ser rápida ni integral.

55. Si bien las autoridades de Chihuahua reconocieron a la Relatora Especial que en el pasado la Policía había tendido a no recibir la denuncia de la desaparición de una persona antes de que transcurriera cierto lapso, esto ha sido corregido a través de cambios de políticas y prácticas, que requieren ahora una rápida investigación. En octubre de 2002, la PGJE informó que la Unidad de Atención a Víctimas de la Fiscalía Especial había sido reforzada con personal adicional; que se había dado prioridad a las búsquedas inmediatas (en especial cuando las circunstancias del caso indicaran un alto riesgo, como en las características vinculadas con los homicidios "seriales"), y que los agentes de la PGJE participaban ahora en estos esfuerzos, para poder adoptar medidas in situ. En consecuencia, la PGJE señaló que un mayor número de esas denuncias se resolvían a través de la localización de la persona presuntamente desaparecida. En vista de las denuncias de demoras a este respecto hasta fines de 2001, la cuestión de una rápida investigación de las denuncias de desaparición merece un seguimiento y una evaluación muy estrechos.

56. Tras su visita a Ciudad Juárez, la Relatora Especial dirigió su atención a una preocupante serie de desapariciones ocurridas en la Ciudad de Chihuahua que quizá comparten algunas de las características de los crímenes de Ciudad Juárez. Durante la audiencia de octubre de 2002, representantes de "Alto a la impunidad: ni

una muerta más" dieron cuenta de la desaparición de 15 mujeres y muchachas en la Ciudad de Chihuahua. Señalaron que el cadáver de una de las víctimas había sido hallado, aunque el caso aún no había sido objeto de una investigación efectiva. Señalaron además que no habían sido debidamente investigadas las restantes desapariciones, a tal punto que el expediente de una de las víctimas que desapareció en 1998 constaba de seis hojas.

3. Violencia Doméstica e Intrafamiliar

57. El asesinato de mujeres en Ciudad Juárez está estrechamente vinculado con, y sufre la influencia de, la prevalencia de la violencia doméstica e intrafamiliar. Un examen de los datos oficiales, crónicas periodísticas e informes no gubernamentales, indica que un considerable número de asesinatos ocurridos a partir de 1993 se produjeron, evidentemente, en relación con situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar.

58. Corresponde señalar que la violencia dentro de la familia, incluidos casos de agresiones, abusos sexuales y violación, ciertamente no es exclusiva de Ciudad Juárez ni de México. Sin embargo, la falta de estadísticas confiables sigue siendo uno de los obstáculos a la definición del alcance del problema. De hecho, la Relatoría Especial no ha encontrado datos adecuados sobre la prevalencia de esos tipos de violencia en Ciudad Juárez.

59. No obstante, algunos estudios proporcionan indicios generales sobre la gravedad de la situación. Los mismos indican que aproximadamente entre un tercio y la mitad de las mujeres mexicanas que forman una pareja sufrieron algún tipo de abuso físico, emocional, psicológico, económico o sexual a manos de sus compañeros. [12]

---

12 Véase, por ejemplo, Mensaje del Secretario de Salud, doctor Julio Frenk Mora, durante la reunión "Violencia sobre la Salud de las Mujeres", que se realizó el 2 de agosto de 2001; véase también, "Violencia en Casa: Guía informativa para su prevención y su atención", realizada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados Mexicana y por el Instituto Nacional de Mujeres de la Presidencia de la República de México.
En el informe "Violencia Intrafamiliar, Documento Metodológico y Resultados", publicado en 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática indica que los resultados de la encuesta del Instituto mostraron que de las 17.124.812 personas que viven en la región metropolitana de la Ciudad de México, 5.821.697 vivían en hogares caracterizados por la violencia, en los más de los casos violencia emocional, intimidación y violencia física y sexual. Esas referencias se mencionan en el informe "Programas Nacionales para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en México", de octubre de 2000, preparado por Teresa Ulloa Ziáurriz, Mónica del Val Locht y Jorge González Santana, para el proyecto Violencia en las Américas que realiza la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, el ICCLR y el ILANUD.

Las mujeres en edades comprendidas entre 15 y 29, y las mujeres embarazadas han sido, según los informes, especialmente afectadas.[13] Esa violencia afecta a hombres, mujeres y niños, pero los agresores son, en los más de los casos, hombres. Las consecuencias a corto y a largo plazo de esa violencia contribuyen a perpetuar la subordinación de las mujeres y privan a éstas de oportunidades en condiciones iguales a las del hombre. Además, la subordinación económica y la necesidad de mantener a los hijos conducen a muchas mujeres a tolerar situaciones de abuso.

60. Dicha violencia conduce, en casos extremos, al homicidio. Si bien la Comisión Interamericana no ha encontrado documentación extensa a este respecto, se informa que en un estudio la Secretaría de Salud examinó 15.000 certificados de defunción de la región metropolitana de la capital. De ellos 1.935 se referían al fallecimiento de mujeres y en el 48% de esos casos se mencionaba como causa la violencia doméstica.[14]

61. Con respecto a Ciudad Juárez, los asesinatos referidos en los medios de difusión van desde el caso de un padrastro que supuestamente golpeó a su hijastra de dos años de edad, al caso de un hijo que mató a puñaladas a su madre porque se rehusaba a pagar sus deudas.[15] El asesinato de María Luisa Carsoli Berumen, el 21 de diciembre de 2001, poco antes de la visita de la Relatora Especial, ilustra algunas de las características de este problema.

> *María Luisa, de 33 años de edad, era madre de cuatro hijos de tres a ocho años de edad. Había estado casada con Ricardo Medina Acosta durante diez años a la fecha en que éste la mató enfrente a Casa Amiga, un centro de crisis para mujeres objeto de violencia. El matrimonio había solicitado asesoramiento en ese centro alrededor de un año atrás en relación con los violentos ataques perpetrados por Medina contra su mujer. Necesitada de dinero, María Luisa había conseguido un empleo como recepcionista en Casa Amiga. La violencia no cesó, sin embargo, y, de hecho, su marido fue detenido brevemente en noviembre de 2001 por haber tratado de matar a su esposa. Los informes obtenidos indican que Medina fue liberado poco después de su detención. María Luisa pasó por varios intentos de reconciliación y permaneció en Ciudad Juárez para salvaguardar los intereses de sus*

13 Ídem.

14 Véase María Rivera, "Crecen las denuncias, pero aún es insuficiente el combate a la violencia contra la mujer", La Jornada, 8 de marzo de 2002 (que hace referencia al estudio en cuestión).

15 Véase, por ejemplo, Armando Rodríguez, "Matan a 18 en 10 meses", El Diario, 10 de octubre de 2001 (en que se da cuenta de esos dos asesinatos, entre otros) o el informe del mismo periodista en la edición del 3 de enero de 2002 de El Diario: "Las mataron sus esposos: En dos meses, cuatro mujeres han sido victimadas por sus parejas".

hijos, cuya custodia había sido otorgada a su padre. El día antes del asesinato, ella salió de su domicilio. El día del asesinato, Medina estaba esperándola fuera de Casa Amiga. La agarró, intercambiaron unas palabras y la mató a puñaladas. Era considerado fugitivo al momento de la visita de la Relatora Especial.[16]

4. Violencia Sexual

62. Las diferentes formas de violencia arriba referidas suelen estar conectadas con violencia sexual. Como ya se señaló, un considerable número de las mujeres asesinadas, especialmente las víctimas de los denominados asesinatos "seriales", habían sido violadas u objeto de otros tipos de abusos sexuales. Algunos de esos cadáveres presentaban signos de tortura, o, en algunos casos, de mutilaciones. Además la Relatora recibió información muy general, durante su visita, acerca de una elevada incidencia de violaciones y violencia sexual fuera del contexto de esos asesinatos.

63. Si bien no se conoce con suficiente certeza la magnitud de esos aspectos del problema, las pruebas recogidas en determinados casos indican vínculos con la prostitución o el tráfico con fines de explotación sexual. En ambos casos pueden darse situaciones de coacción y abuso de mujeres que trabajan en el comercio sexual o se ven forzadas a participar en él. Entre otros, la Directora de UNIFEM ha señalado que la situación de Ciudad Juárez, que padece los problemas del narcotráfico, la pornografía organizada y la prostitución, entre otros, es un factor significativo del incremento de la violencia contra las mujeres. Señaló que hasta que se ataquen seriamente esos problemas conexos no se podrá poner fin a los asesinatos en Ciudad Juárez.[17]

64. Al igual que en el caso de las otras modalidades de violencia basadas en el género a las que se hizo referencia, la violencia sexual está guiada por la desigualdad de género. Si bien se trata de un grave problema de derechos humanos, tiende a estar subdocumentada, subinformada y subinvestigada. A este respecto, una de las preguntas que se plantean en relación con los asesinatos objeto del estudio es

16 La Relatora Especial recibió información sobre este asesinato durante su visita. Véase también, Esther Chávez Cano, "Una muerte anunciada", El Diario, 27 de diciembre de 2001 (la autora es Directora de Casa Amiga Centro de Crisis); Luz del Carmen Sosa, "Casa Amiga: exigen castigo para homicida", El Diario, 21 de enero de 2002 (en que se da cuenta de pedidos de que Medina fuera arrestado, procesado y castigado).

17 Rosa Elvira Vargas, "Se suma el titular del UNIFEM al clamor de justicia por las muertas de Juárez", La Jornada, 4 de diciembre de 2002, versión en línea (que informa sobre la visita de la Directora a Ciudad Juárez y cita sus expresiones acerca de las razones del incremento de la violencia contra las mujeres en esa localidad).

por qué, dada la prevalencia del abuso sexual en la generalidad de esos casos, no se realizaron, en algunos de ellos, pruebas tendientes a verificar ese abuso. Como esos casos no han sido aclarados, es difícil llegar a una explicación, pero la misma efectivamente indica que la violencia sexual no siempre ha sido manejada como un elemento importante de esos delitos.

D. Amenazas contra quienes Participan en la Búsqueda de Justicia

65. Durante su visita y en subsiguientes actividades de seguimiento, la Relatora Especial recibió información sobre amenazas y actos de hostilidad contra defensores de derechos humanos que habían participado en esos casos, familiares de víctimas que pedían el esclarecimiento de los hechos, y periodistas que daban cuenta de los delitos y de la búsqueda de justicia.[18] En entrevistas, por ejemplo, varios familiares manifestaron haber recibido llamadas telefónicas anónimas con mensajes intimidatorios. Según ciertos informes, a varios familiares se les había advertido que dejaran de buscar responsables. Varios de ellos dijeron haber sido vigilados o seguidos. En la mayoría de los casos las personas afectadas indicaron que no habían denunciado la intimidación a las autoridades por falta de confianza o por temor.

66. Pocos días antes de la visita de la Relatora Especial, el abogado de Gustavo González Meza –uno de los acusados con relación al asesinato de las víctimas cuyos cadáveres fueron supuestamente encontrados en noviembre de 2001– fue asesinado a balazos por la policía judicial cuando conducía un vehículo en Ciudad Juárez. El padre de Mario César Escobedo Anaya informó que estaba hablando con su hijo por teléfono celular en el momento en que se dispararon los tiros. Ulteriormente los familiares, dirigentes locales y diversas asociaciones de abogados exhortaron a las autoridades a aclarar el asesinato y castigar a los culpables, y expresaron la preocupación de que la investigación inicial hubiera estado caracterizada por lo que ellos describieron como graves irregularidades.[19] Las autoridades señalaron que los agentes en cuestión habían disparado en legítima defensa y que ulteriormente habían sido suspendidos. Escobedo había sostenido que su cliente había sido torturado durante su detención para que efectuara una confesión falsa. La Relatora Especial recibió

18 Véase, por ejemplo, la presentación escrita de "Alto a la impunidad: ni una muerta más", efectuada ante la CIDH durante la audiencia de marzo de 2002; Reporte Ciudadano sobre el Feminicidio en Juárez, preparado por Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, 6 de marzo de 2002, págs. 3-5.

19 Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado en El Diario el 10 de febrero de 2002 por cuatro asociaciones de abogados locales (pág. 6A).

durante su visita información de que Escobedo había recibido amenazas pocos días antes de ser asesinado. El asesinato de Escobedo suscitó enorme atención pública, y muchas personas, incluidos algunos representantes del Estado mexicano, manifestaron a la Relatora Especial su grave preocupación por las circunstancias en cuestión.

67. Como se señala en el Capítulo I que antecede, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Esther Chávez Cano, defensora de derechos humanos que ha participado en las actividades tendientes a lograr justicia en los casos de que se trata, y de las familias de González y García, los dos hombres detenidos en relación con los cadáveres encontrados en noviembre de 2001. Todos ellos habían recibido una serie de amenazas. Como también se señala arriba, las medidas cautelares otorgadas in relación con dichas familias fueron ampliadas después de la muerte del señor González para incluir al señor García. Mario César Escobedo Anaya había sido el defensor de González a la época en que fue asesinado y, según ciertos informes, el abogado que actualmente defiende a García también ha sido amenazado.[20]

68. Durante su visita, y ulteriormente, la Relatora Especial recibió información acerca de amenazas contra periodistas, referentes a esos crímenes. Ella entrevistó a varios periodistas, que aludieron a amenazas o presiones en relación con la labor que realizaban con respecto a esos crímenes, y a un entorno general de temor que los rodeaba. Las crónicas periodísticas a partir de la fecha de la visita indican que los periodistas Samira Izaguirre, José Antonio Tirado y José Loya habían sido amenazados y hostigados, evidentemente en relación con su labor referente a esos crímenes.[21] Además, una periodista establecida en Chihuahua denunció el hostigamiento y las amenazas que sufrió desde que comenzó a informar sobre los asesinatos allí ocurridos.[22]

E. La Respuesta del Estado Mexicano frente a la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez

1. La Respuesta del Sector de la Justicia

69. Aunque ha habido importantes avances, la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos y otras formas de violencia contra mujeres ha sido y sigue siendo gravemente insuficiente. En consecuencia, este es un aspecto central del problema.

---

20 Véase, por ejemplo, "Desaliento, denominador común en Ciudad Juárez", Proceso, 15 de febrero de 2002, proceso.com.mx.

21 Véase, Victor Ballinas, "Periodistas de Ciudad Juárez denuncian hostigamiento oficial", La Jornada, 8 de febrero de 2002, jornada.unam.mx.

22 Alto a la impunidad: ni una muerta más, exposición escrita presentada a la Comisión, marzo de 2002.

En conjunto, la impunidad que rodea la mayor parte de los actos de violencia basados en el género contribuye a promover su perpetuación.

70. Representantes de la sociedad civil expresan indignación por la insuficiente reacción de la Policía y la judicatura frente a esos asesinatos, en especial en relación con las series de homicidios de mujeres jóvenes, que parecen constituir una modalidad determinada. Esos representantes y familiares de diversas víctimas se quejan de demoras en la iniciación de investigaciones referentes a desapariciones denunciadas, esfuerzos insuficientes en la investigación inicial, omisión de recoger o registrar pruebas, pérdida o extravío de pruebas contenidas en expedientes, malos tratos a familiares de las víctimas por parte de las autoridades, falta de información sobre el estado o los resultados de la investigación u orientación con respecto a los mecanismos jurídicos, falta de servicios de respaldo para los sobrevivientes de las personas asesinadas, y falta de resultados en cuanto a la identificación, procesamiento y castigo de los responsables. Muchas personas han expresado preocupación con respecto al hecho de que la atención se centra en la aclaración de los crímenes recientes, haciéndose poco o nada para investigar los asesinatos ocurridos antes de 1998. Análogamente, muchos han comentado que cada vez que se denuncia un nuevo asesinato se transfieren los recursos a esa investigación, siendo escaso el seguimiento de las investigaciones que estaban en curso.

A. La Respuesta desde 1993 hasta la Emisión de la Recomendación 44/98 de la CNDH

71. El Estado mexicano, por su parte, admite que se cometieron errores durante los primeros cinco años en que se vio confrontado con esos asesinatos. Reconoce, por ejemplo, que no fue infrecuente que la Policía le dijera a un familiar que tratara de informar la desaparición de una niña que volviera a las 48 horas, siendo evidente que había cosas que investigar. Tanto los representantes del Estado como de entidades no estatales señalaron que las autoridades de Ciudad Juárez solían desechar las denuncias iniciales, manifestando que la víctima habría salido con un novio y no tardaría en volver al hogar. La PGJE mencionó también falta de capacidad técnica y científica y de capacitación, en esa época, por parte de los miembros de la Policía Judicial. Autoridades del Estado de Chihuahua señalaron que las fallas eran tales que en 25 casos, que databan de los primeros años de los asesinatos, los "expedientes" eran poco más que bolsas que contenían una serie de huesos, lo que prácticamente no servía de base para avanzar en la investigación.[23]

23 Véase la Carta del Secretario de Gobierno de Chihuahua a la Relatora Especial del 11 de febrero de 2002.

72. De hecho, los problemas eran tales que conforme a la denuncia presentada por la Diputada Federal Alma Angélica Vucovich Seele, la Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación de la respuesta del Estado mexicano a 36 de los asesinatos y en 1998 emitió su Recomendación 44/98, que contiene recomendaciones de medidas específicas tendientes a corregir las fallas identificadas y llamar a cuentas a los responsables. Las recomendaciones se basaron en un detenido examen de los expedientes de los casos y de los procedimientos aplicados. El examen de dichos expedientes puso de manifiesto fallas básicas, tales como omisión de recoger pruebas fundamentales y realizar pruebas sencillas. Por ejemplo, de todos los casos examinados, en diez se habían producido ataques sexuales; en ocho no; y en otros seis no se sabía, porque no se habían realizado pruebas tendientes a establecerlo. No se habían adoptado medidas básicas para determinar la identidad de las víctimas. En algunos expedientes faltaban los informes forenses y los certificados de defunción. La CNDH también llamó la atención sobre la demora en la tramitación de los casos.

73. La CNDH hizo hincapié en que esos casos estaban siendo tratados en forma aislada, sin tener en cuenta el más amplio contexto de la violencia contra la mujer y los efectos de la impunidad en la sociedad en conjunto. Señaló que las autoridades de la PGJE habían elaborado un discurso carente de fundamento sobre las víctimas –en el sentido de que se trataba de mujeres de pocos recursos, sin vínculos firmes, que no se sabía cuántas de ellas eran prostitutas, pero que muchas eran conocidas en centros nocturnos, etc.– para excusarse o encubrir su omisión de cumplir sus cometidos conforme a la ley. La CNDH subrayó que ello era discriminatorio e indicaba falta de voluntad de proteger los derechos de las víctimas.

74. La CNDH señaló que, como consecuencia de los actos y omisiones de los funcionarios del Estado en el sector de la justicia, se habían violado los derechos de las víctimas y de sus familiares, en contravención de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano, incluida la Convención de Belém do Pará. Las recomendaciones específicas se refieren a la necesidad de realizar medidas básicas de investigación, garantizar la colaboración interdisciplinaria e interinstitucional, adoptar eficaces medidas de seguridad pública y reforzar la administración de justicia y hacer efectiva la responsabilidad administrativa y, en la medida en que se justificara, penal, por los actos y omisiones denunciados.

75. El hecho lamentable de que no se realizara un seguimiento institucional por parte de la CNDH a los efectos de la plena aplicación de esas recomendaciones y de

informar sobre las medidas adoptadas significa que esta valiosa iniciativa no realizó plenamente su potencial; en efecto, la plena aplicación de esas recomendaciones habría suscitado un efecto positivo sobre la situación. A ese respecto, como se explica más abajo, varias iniciativas encaminadas a mejorar esta situación no han sido objeto del seguimiento necesario. En este sentido hay un patrón de esfuerzos que se inician pero jamás se completan plenamente; por lo tanto, tales esfuerzos nunca logran disminuir de manera significativa la violencia contra la mujer.

B. Situación Imperante desde el Establecimiento de la Fiscalía Especial

76. Las autoridades del estado de Chihuahua sostienen que, desde su establecimiento en 1998, la Fiscalía Especial ha puesto en marcha las medidas necesarias para reaccionar pronta y adecuadamente frente a esos crímenes, y ha logrado un índice mucho más satisfactorio de aclaración de casos.[24] Durante la visita de la Relatora Especial, autoridades de Chihuahua informaron que la Fiscalía Especial estaba formada por agentes del Ministerio Público y de la PGJE, con capacitación especializada, y que la misma ha sido dotada de capacidad técnica para responder más eficazmente frente a esos delitos, a través de equipos tales como un laboratorio de pruebas de ADN que estaba a punto de ser instalado cuando se produjo la visita de la Relatora Especial, y de la instalación de diversos sistemas de información que permitirían a los investigadores realizar el seguimiento de datos y obtener acceso a bases de datos nacionales sobre cuestiones tales como impresiones digitales.[25] También describieron una base de datos recientemente establecida, utilizada para el seguimiento de algunos de los asesinatos y desapariciones que se estaban estudiando y extraer información sobre características y tendencias.

77. En cuanto a procedimientos, se informó que cada uno de los homicidios se había asignado a determinado grupo de agentes encargados de la investigación en todas sus etapas, para evitar el posible costo que implica la pérdida de información y garantizar la integridad de la investigación y del expediente correspondiente. Además de sus funciones ordinarias, los agentes del grupo están presentes durante las autopsias para tomar conocimiento de la información y las pruebas obtenidas, y se les encomienda realizar una labor de seguimiento hasta la sentencia definitiva.

---

24 Debe señalarse que antes de la creación de la Fiscalía Especial había sido establecida, como dependencia de la PGJE, en 1996, la Unidad Especializada encargada de la investigación de esos asesinatos y de desapariciones de mujeres.

25 En octubre de 2002, autoridades locales informaron que el laboratorio de ADN aún no estaba funcionando, pero que estaba instalado en un 80%. Información no oficial de febrero de 2003 señaló que aún no estaba funcionando.

78. Las autoridades señalaron que la Fiscalía Especial realiza una labor de coordinación con otros niveles de autoridad en varios ámbitos importantes. Señalaron que la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI) ha impartido varios cursos sobre temas tales como gestión de la escena del crimen e intercambio de información encaminada a la localización de sospechosos. La Fiscalía Especial intercambió información con la PGR, que además proporcionó asistencia pericial para algunas pruebas de ADN. Además, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la PGR y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez ayudaron a impartir varios otros cursos especializados. Por otra parte, la Fiscalía Especial colabora con la Policía de la Municipalidad de Ciudad Juárez en determinadas actividades, y cuenta con la asistencia del Instituto Municipal de Investigación y Planeación en materia de elaboración de mapas y obtención de datos técnicos.

79. Se informó del establecimiento de un Área Especializada de Atención a Víctimas, dependiente de la Fiscalía Especial, encargada de dispensar servicios jurídicos, psicológicos y sociales a quienes los necesiten. Además existen unidades especializadas para investigar informes de desapariciones y ocuparse de delitos sexuales y delitos contra la familia. Sin embargo, con respecto a las iniciativas que anteceden, las autoridades de Chihuahua expresaron la preocupación de que los fondos federales asignados a las actividades de la Fiscalía Especial eran insuficientes.

80. La información disponible refleja que los esfuerzos desplegados para mejorar la reacción frente a esos crímenes a través de la Fiscalía Especial han alcanzado algunos logros. Ciertamente, la situación no es tan grave como en los primeros años, en que en algunos casos el único "expediente" de un asesinato consistía en una bolsa de huesos. Además, el tenor del discurso oficial no es tan visiblemente discriminatorio como el documentado por la CNDH en su Recomendación 44/98. Al mismo tiempo, representantes de la sociedad civil y otras personas que han realizado el seguimiento de la respuesta del sector de la justicia siguen denunciando lo insuficiente de la respuesta, tanto en relación con aspectos sustanciales de las investigaciones como con respecto al tratamiento acordado por el personal policial y de la Fiscalía a los familiares de las víctimas.

C. Estado de las Investigaciones y Procesamientos

81. Una estadística ilustrativa para comprender las encontradas perspectivas referentes al desempeño de las autoridades policiales y judiciales en relación con los

asesinatos de que se trata es el número de casos que la Fiscalía Especial considera "resueltos". La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua informó a la Relatora Especial durante la visita de esta última que de los 268 asesinatos de mujeres que había registrado entre enero de 1993 y enero de 2002, 76 fueron clasificados como pertenecientes a una modalidad de asesinatos múltiples o "seriales", y 192 como "situacionales", es decir crímenes pasionales, relacionados con narcotráfico o con asaltos, delitos sexuales, peleas, violencia intrafamiliar, actos de venganza, homicidios culposos o por móviles desconocidos. Con respecto a los 76 clasificados como homicidios múltiples, clasificó a 27 como "resueltos" y a 49 como en proceso de investigación. En relación con los mismos, la PGJE dio cuenta de la condena del perpetrador de un crimen. Con respecto a los 192 asesinatos "situacionales", clasificó a 152 como "resueltos", y a 40 como en proceso de investigación. De ellos, según la PGJE 57 dieron lugar a procesamiento y condena. A fines de noviembre de 2002 el Estado dio cuenta de la condena a prisión de otras dos personas. Los datos existentes indican que del número total de asesinatos, aproximadamente el 20% dieron lugar a procesamientos y condenas.

82. Preguntas adicionales formuladas por la Relatora Especial sobre el sistema de clasificación suscitaron la respuesta de que la palabra "resueltos", en la terminología de la PGJE, significaba que la Fiscalía Especial cree poseer suficiente información para presumir el motivo y la culpabilidad del supuesto perpetrador de un crimen, y que la persona había sido conducida ante un juez. No significa necesariamente que determinada persona haya sido imputada o juzgada formalmente. No obstante, no se explicó claramente por qué indicios que aún no son suficientes para respaldar una acusación y un procesamiento formales fueron suficientes, de todos modos, para determinar los móviles y declarar "resuelto" el caso.[26]

83. Con respecto a los asesinatos múltiples o "seriales", el Estado mexicano informó que Omar Latif Sharif fue detenido en 1996 en relación con tres homicidios. Dicha persona fue procesada y condenada por el homicidio de Elizabeth Castro García. Durante la visita de la Relatora Especial, la sentencia aún no era firme, porque tras

26 Los criterios de clasificación y "resolución" han planteado dudas en otros sectores. Por ejemplo, si bien las autoridades de Ciudad Juárez han clasificado a algunos de los asesinatos como vinculados con el narcotráfico, la Procuraduría General de la República indicó que carecía de suficientes elementos probatorios o datos que permitieran vincular esos crímenes con el narcotráfico, por lo cual no podía intervenir en su investigación. Véase la carta de José Luis Santiago Vasconcelos, Unidad Especializada para el Crimen Organizado de la PGR, dirigida a Sergio Antonio Martínez Garza, Secretario General de Gobierno de Chihuahua, del 7 de marzo de 2002.

la condena, la defensa había interpuesto un recurso de reposición contra la misma, al que se hizo lugar, a los efectos de que se revisara determinado aspecto del caso. El Estado mexicano informó también que seis miembros de una banda denominada "los Rebeldes" fueron detenidos en 1996 en relación con siete casos de violación y asesinato. Los miembros de otras bandas, "el Tolteca" y "los Ruteros" fueron detenidos en relación con otros ocho casos en 1999, y dos hombres conocidos como "el Cerillo" y "la Foca" fueron detenidos en 2001 en relación con ocho casos. Aparte del procesamiento de Sharif, el Estado mexicano informó que todas las demás actuaciones seguían en la etapa de investigación del procesamiento.

84. La teoría expresada por la PGJE durante la visita de la Relatora Especial fue que los "Rebeldes" y los "Ruteros", así como "El Cerillo" y "La Foca" operaban conforme a las instrucciones de Sharif al perpetrar muchos de los homicidios múltiples o "seriales", aunque el Estado agregó que no existían suficientes elementos probatorios como para iniciar los procedimientos penales correspondientes a muchos de esos crímenes.

85. Desde la perspectiva de numerosos representantes de la sociedad civil, el dato estadístico clave consiste en que un solo perpetrador, Abdel Latif Sharif Sharif, fue condenado en relación con uno de los asesinatos múltiples o "seriales". Aunque los "Rebeldes" están detenidos desde 1996, y los "Ruteros" a partir de 1999, los asesinatos no cesaron, y esos supuestos perpetradores aún no han sido condenados. Dichos observadores expresaron continua preocupación por la utilización de la tortura para lograr confesiones en algunos de esos casos, por ejemplo en los de Gustavo González Meza y Víctor Javier García Uribe. En resumen, muchos expresaron dudas acerca de que hubieran sido detenidos los verdaderos perpetradores de los crímenes, y todos manifestaron desaliento por el hecho de que no se había llegado a un procesamiento y castigo definitivos.

86. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado mexicano precisó que:

> si bien es cierto que en las primeras investigaciones hubo varias dilaciones e irregularidades, debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres incluidos cómplices y colaboradores. Por ello, no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables.

Al respecto, la Relatora y la Comisión desean reconocer que los esfuerzos a través de los cuales se logró la entrega de estas personas a la justicia muestran que, aplicando las acciones necesarias, es posible realizar avances en la investigación y el procesamiento de estos delitos. Sin embargo, no escapa a la atención de quienes conocen la situación en Ciudad Juárez que en los años cubiertos por el presente informe han sido asesinadas aproximadamente 300 niñas y mujeres, y casi 300 permanecen en la lista de personas desaparecidas. En este sentido, en un alto porcentaje no se manifiestan resultados efectivos en la investigación ni se evidencia la solución de los casos.

87. Al examinar el papel de la justicia federal, en especial la asistencia proveniente de la PGR, la Relatora Especial, durante su visita, recibió información según la cual, además de proporcionar cierta capacitación y asistencia en cuanto a sistemas de información, la Fiscalía Especial había solicitado a la PGR que proporcionara asistencia técnica en relación con el hallazgo de los ocho cadáveres ocurrido en noviembre de 2001. La PGR informó que había enviado personal técnico especializado para que colaborara en esa investigación, y que su principal aporte consistía en realizar las pruebas de ADN de algunos de los restos encontrados. Aunque la Comisión Interamericana ha recibido información en el sentido de que las autoridades de Chihuahua han solicitado asistencia de la PGR en términos generales, y que la PGR la ha ofrecido, también en términos generales, al parecer cada uno de esos ámbitos de autoridad invoca el alcance de su jurisdicción para rechazar una participación conjunta adicional o más profunda en la investigación de esos crímenes.

2. Esfuerzos de Otros Sectores y Colaboración Institucional Tendiente a Buscar Soluciones

88. Además del sector de la justicia, es evidente que se requiere, como respuesta a esos asesinatos y otros crímenes, la reacción de una amplia gama de protagonistas estatales y no estatales. En cuanto a la labor de otros sectores, esas modalidades de violencia contra la mujer requieren respuesta por tratarse de un problema de seguridad pública, en cuanto a la prevención de ese tipo de delitos, y por tratarse de una cuestión de salud pública en cuanto a la necesidad de medidas de prevención y prestación de servicios a las víctimas, y una cuestión social en cuanto a los efectos que recaen sobre las familias y sobre el tejido social en Ciudad Juárez.

89. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial recibió información referente a iniciativas encaminadas a atender las dimensiones de seguridad pública del problema. Por ejemplo, el Presidente de la Municipalidad e integrantes de su equipo

dieron cuenta de iniciativas promisorias tendientes a establecer una línea telefónica de emergencia para recibir llamadas de ese género de mujeres que corrieran riesgo de sufrir violencia doméstica, acoso en la vía pública, etc.; implementar un programa de controles más estrictos de contratación de conductores en el servicio de transporte público; instalar sistemas de alumbrado adicionales; poner en marcha un nuevo programa de denuncias anónimas denominado "Juntos contra la Delincuencia"; y trabajar con algunas maquilas para establecer sistemas que aseguren que ninguna mujer quede sola en los buses que las llevan hacia y desde el trabajo. Además de los esfuerzos realizados en el ámbito municipal, la PGJE ha informado también sobre la labor de extensión y educación de la Fiscalía Especial, encaminada a dar a conocer información a las mujeres sobre autoprotección y defensa personal, especialmente en colegios y maquilas, así como programas de concientización sobre la violencia.

90. Al examinar la labor tendiente a hacer participar a protagonistas no estatales, la Relatora Especial recibió también información muy general sobre los esfuerzos realizados por las empresas de maquila en torno a cuestiones referentes a la situación y al tratamiento de sus trabajadores y a cuestiones de seguridad pública. Con respecto a estas últimas, por ejemplo, la situación que se está estudiando plantea preguntas sobre seguridad en los parques industriales y sus alrededores, en que están ubicadas las maquilas, y preocupaciones sobre las muchas trabajadoras que recorren considerables distancias a altas horas de la noche para cumplir sus turnos de trabajo. A este respecto, el Estado mexicano es responsable de garantizar que las maquilas cumplan sus obligaciones legales frente a sus trabajadores, y también tiene un rol especial de alentar a que las maquilas inviertan en mecanismos de respaldo para los trabajadores y comunidades que los sirven, y para ayudarlos a canalizar esas inversiones en pro del bien público.

91. En cuanto a la participación del sector del Gobierno federal, durante su visita la Relatora Especial recibió información detallada sobre las valiosas actividades de las Comisiones Parlamentarias de Equidad y Género y de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados creada para realizar el seguimiento de los casos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Dicha Comisión Especial ha mantenido reuniones con parientes de las víctimas, organizaciones no gubernamentales que trabajan en ese ámbito, autoridades del Estado y representantes de las maquilas, a fin de hacer el seguimiento de las investigaciones; promover una colaboración genuina entre el Gobierno, en los tres niveles, y la sociedad civil; y ofrecer recomendaciones concretas sobre la manera de prevenir tales crímenes.

92. La Relatora Especial recibió además información sobre el firme apoyo otorgado al Instituto Nacional de las Mujeres, en estrecha relación de trabajo con el Gobernador de Chihuahua, a los efectos de crear dos Mesas Institucionales de Diálogo con la participación de representantes de diferentes organismos del Estado de Chihuahua y de la sociedad civil. Según el informe proporcionado por la PGJE en octubre de 2002, la primera fue establecida recientemente para proporcionar aportes y respaldo interinstitucionales a los efectos de la elaboración de una política pública referente al crimen y a la violencia, incluida la violencia contra la mujer, y procura incluir una amplia participación. Con respecto a la participación del sector de la salud, que se procura lograr, la PGJE mencionó expresamente la creación del Centro de Atención a Mujeres en Situación de Violencia como una iniciativa importante tendiente a dispensar servicios a las víctimas de la violencia. Se están estableciendo otros vínculos con los sectores de la educación, las empresas, las entidades académicas y la sociedad civil. La CIDH y su Relatora Especial reconocen la importancia de esos esfuerzos para crear nuevos espacios de diálogo y acción con la participación de la sociedad civil y están deseosas de recibir información actualizada sobre planes de acción con objetivos, cronogramas y componentes de evaluación específicos.

93. La CIDH y su Relatora Especial recibieron además información acerca del establecimiento, en octubre de 2002, de una Mesa Técnico-Jurídica que incluye la participación de diversos representantes estatales y no estatales; a saber, el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo del Gobierno de Chihuahua, el Presidente Municipal de Ciudad Juárez, organizaciones de la sociedad civil, familiares de víctimas e INMUJERES. Si bien la Mesa está en el proceso de definir sus métodos de trabajo, según informes iniciales sus objetivos serán, entre otros, informar a los familiares de las víctimas sobre el avance en la investigación, definir líneas de investigación ulteriores y analizar situaciones que requieran medidas de protección. Entre los aspectos positivos que ya se han incluido en el reglamento de funcionamiento del órgano figura la emisión de un boletín para informar al público los resultados de cada reunión.[27] Con respecto a los restantes aspectos de la definición del plan de trabajo, fuentes no gubernamentales han expresado su preocupación por el hecho de que, si bien la revisión de los expedientes de los casos había figurado entre los objetivos iniciales, la PGJE ha planteado objeciones al acceso a esos expedientes. La CIDH y su Relatora Especial están muy interesadas en recibir información actualizada

27 Véase, "Reglamento de funcionamiento de la Mesa de Diálogo, para el seguimiento técnico-jurídico de las investigaciones de los casos de homicidio de mujeres en Ciudad Juárez, Chih.", del 8 de octubre de 2002.

sobre la definición de un plan de trabajo de esta Mesa, con objetivos, cronogramas y mecanismos de evaluación concretos. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial consideran que el establecimiento de esta Mesa, con la inclusión de diversos representantes del sector estatal, así como representantes de la sociedad civil y familiares de las víctimas, constituye una iniciativa muy valiosa, que encierra enormes posibilidades.

94. Los informes indican que el Estado de Chihuahua ha solicitado asistencia técnica a otros países. Sin embargo, salvo los cursos de capacitación de la FBI arriba referidos, y la colaboración en determinadas actividades de investigación del narcotráfico, la CIDH no ha recibido información sobre una ulterior colaboración de instituciones extranjeras.

95. Es muy necesario que se hagan los esfuerzos tendientes a adoptar un enfoque integral frente a la situación de violencia imperante en Ciudad Juárez. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la apertura de nuevos espacios de diálogo y colaboración en la búsqueda de soluciones a estos problemas. Si se utilizan adecuadamente, esos espacios contribuirán al logro de adelantos concretos. Hasta la fecha, sin embargo, los esfuerzos encaminados a una colaboración multisectorial se han visto obstaculizados por barreras fundamentales. Primero, los términos de referencia de esos esfuerzos aún no han sido expresados con suficiente claridad. En otras palabras, si bien muchos de los propios participantes han invertido en esa labor a los efectos de integrar la perspectiva de género y adoptar enfoques integrales, otros funcionarios persisten en concebir a esos delitos como casos aislados. Vale la pena señalar que muchas autoridades de Chihuahua –desde el Procurador de Justicia del estado hasta los funcionarios de rango inferior– tienden a aludir a los delitos denominados "seriales" como el problema grave que hay que enfrentar, indicando expresa o implícitamente que los demás delitos han sido suficientemente tratados.

96. Segundo, es necesario que en el marco de la reacción frente a esos delitos se procure con mayor afán hacer participar a mujeres y hombres e incluir la perspectiva de género en todos los aspectos de la labor. A este respecto, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división de funciones basada en el género. Se reunió con hombres en relación con los enfoques oficiales frente a la seguridad pública y la administración de justicia (con la excepción de la Fiscal Especial a la que se encomendó la investigación de los asesinatos de mujeres). Con algunas excepciones notables, la Relatora Especial se reunió, en general, con mujeres, en relación con el

enfoque de la sociedad civil frente a los asesinatos y la búsqueda de justicia, así como la prestación de servicios a las víctimas. Además, los familiares que han presionado en procura de justicia en la mayoría de los casos han sido madres, hermanas y otras familiares. Si bien tanto hombres como mujeres han efectuado importantes contribuciones a los esfuerzos tendientes a combatir esos crímenes, esos aportes resultarían más eficaces si se procurara incorporar a la labor la perspectiva de género.

97. Tercero, las respuestas frente a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez se caracterizan por una extrema politización. La influencia de las cuestiones de política partidaria se hizo evidente, en alguna medida, en casi todas las reuniones que mantuvo la Relatora Especial durante su visita. Dicho problema reduce considerablemente la posibilidad de que esas iniciativas alcancen su objetivo.

98. Cuarto, la labor tendiente a ampliar la respuesta frente a la situación e incorporar la participación de otros sectores aún no ha incluido suficientes mecanismos de control, evaluación y seguimiento que permitan alcanzar resultados eficaces; en primer lugar, y principalmente, que las mujeres vivan con más seguridad en Ciudad Juárez.

III. La ley y los Sistemas de Protección aplicables a la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez

A. Derecho Internacional

99. Lograr que la mujer pueda ejercer libre y plenamente sus derechos humanos es una prioridad en las Américas. Las obligaciones fundamentales de igualdad y no discriminación constituyen el eje central del sistema regional de derechos humanos, y la Convención de Belém do Pará expresa el compromiso de los Estados partes de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que en sí es una manifestación de la discriminación basada en el género. La prioridad dada por la CIDH y su Relatoría Especial a la protección de los derechos de la mujer refleja también la importancia que dan a esta esfera los propios Estados miembros.

100. Los principios de la no discriminación y la igual protección de la ley son pilares en todo sistema democrático y constituyen bases fundamentales del sistema de la OEA. El artículo 3(l) de la Carta de la OEA establece el principio básico de que "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".

101. México es un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde su accesión, el 2 de marzo de 1981. El artículo 1 de la Convención Americana estipula las obligación de los Estados partes de respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidos, sin discriminación basada, *inter alia*, en el sexo.[28] Más específicamente, en cuanto al principio de la no discriminación, el artículo 24 reconoce el derecho a la igual protección de y ante la ley, y el artículo 17 establece que el Estado debe garantizar el igual reconocimiento de los derechos y "la adecuada equivalencia de responsabilidades" de los esposos en el matrimonio. Al reconocer los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción, la Convención protege derechos básicos como los de la vida, la libertad y la integridad personal (artículos 4, 5 y 7). El tráfico de mujeres está expresamente prohibido en el artículo 6. Los derechos de los niños son objeto de medidas especiales de protección en el artículo 19.

102. Los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia requieren que esas garantías se lleven a la práctica. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de esos derechos aún no está garantizado jurídica y prácticamente, los Estados partes, conforme al artículo 2 de la Convención Americana, se comprometen a adoptar las medidas legislativas y de otro tipo necesarias para llevarlos a la práctica. Además, la Convención Americana dispone que el sistema nacional debe establecer y hacer efectivos recursos judiciales para las personas que aducen la violación de sus derechos, en cuanto éstos gocen de protección en la legislación nacional o en la Convención. Cuando se carece de acceso a esos recursos internos o los mismos resultan ineficaces, los interesados pueden acudir, conforme a lo dispuesto por el sistema interamericano, al sistema de peticiones individuales.

103. A efectos del presente informe, revisten especial importancia los derechos y obligaciones estipulados en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belém do Pará"), ratificada por México el 12 de diciembre de 1998.[29] Como reflejo del consenso hemisférico sobre la necesidad de reconocer la gravedad del problema de la violencia contra la mujer y adoptar medidas concretas para erradicarla, la Convención:

---

28 El artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), del que México es parte desde 1996, establece una obligación similar con respecto al ejercicio de los derechos reconocidos en esa Convención.

29 Además de la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador y la Convención de Belém do Pará, debe señalarse también que México es parte de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

- Define la violencia como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado";[30]
- Reconoce expresamente la relación que existe entre violencia de género y discriminación, indicando que tal violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados;[31]
- Reconoce que esa violencia afecta a las mujeres por múltiples vías, impidiéndoles el ejercicio de otros derechos fundamentales, civiles y políticos, así como derechos económicos, sociales y culturales;[32] y
- Dispone que los Estados partes actúen con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, en caso de que ocurra dentro del hogar o la comunidad y perpetrada por personas individuales, o en la esfera pública y perpetrada por agentes estatales.[33]

104. En consecuencia, el Estado es directamente responsable por la violencia contra la mujer perpetrada por sus agentes. Además, bien puede surgir responsabilidad del Estado cuando el mismo no actúa con la debida diligencia para prevenir esa violencia cuando sea perpetrada por personas, y para responder a la misma.

105. Además los Estados partes deben disponer lo necesario para que esas obligaciones se hagan efectivas en el sistema jurídico interno, y para que las mujeres en situación de riesgo de sufrir violencia, u objeto de la misma, tengan acceso a protección y garantías judiciales eficaces.[34] Los mecanismos de supervisión del cumplimiento de esas normas comprenden la tramitación de las denuncias individuales en que se aducen violaciones de las principales obligaciones a través del sistema de peticiones ya establecido en el contexto de la Comisión Interamericana.[35]

---

30 Véase artículos 1, 2 y 3.
31 Véase preámbulo, artículos 4, 6.
32 Véase preámbulo, artículos 4, 5.
33 Véase artículos 7, 2.
34 Véase artículo 7; véanse también los artículos 8 y 9.
35 Véanse los artículos 10-12. Estos mecanismos incluyen también la presentación de informes, por los Estados parte, a la Comisión Interamericana de Mujeres ("CIM") de la OEA.

106. El Estado mexicano es parte en varios otros instrumentos internacionales que prevén importantes mecanismos de protección de los derechos de la mujer. En términos amplios, los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen el derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de la que México es parte desde 1981, refuerza las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Carta Internacional de Derechos al definir la discriminación contra la mujer y disponer que los Estados partes deben adoptar medidas específicas para combatirla.[36] El Estado mexicano ratificó el Protocolo Facultativo de esa Convención el 15 de marzo de 2002. También en cuanto al examen de la interrelación entre la violencia y la discriminación basadas en el género es importante señalar que la definición de discriminación establecida en la Convención de las Naciones Unidas se aplica a la violencia basada en el género.[37] La discriminación comprende:

> Actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.[38]

107. También debe hacerse referencia a la Declaración sobre Violencia contra la Mujer, que complementa esas normas, y comparte muchos principios básicos con la Convención de Belém do Pará. El Estado mexicano es también parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, y en 2002 ratificó sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, respectivamente.

108. También debe señalarse que la situación en Ciudad Juárez ha llamado la atención y ha despertado la preocupación de diferentes entidades dentro de las Naciones

---

36 El artículo 1 define esa discriminación en los términos siguientes:
Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.
La definición comprende toda diferencia de tratamiento basada en el sexo que intencionalmente o por inadvertencia establezca desventajas para la mujer, impida el pleno reconocimiento por parte de la sociedad en las esferas pública y privada, o impida a la mujer ejercer los derechos humanos de los que es titular.

37 Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 19 (11º período de sesiones, 1992) "La violencia contra la mujer", párrafo 6.

38 Ídem.

Unidas. Tras su visita de 1999, destinada a analizar la situación del derecho a la vida en México, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias expresó:

> Que el Gobierno, al descuidar deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo, había provocado una sensación de inseguridad en muchas de las mujeres de Ciudad Juárez. Al mismo tiempo, había logrado indirectamente que los autores de esos delitos quedaran impunes. Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad.[39]

En su informe de enero de 2002, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados expresó que la falta de una respuesta judicial eficaz contra los asesinatos ha "dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez".[40] Antes de su última misión a México, la Alta Comisionada Mary Robinson expresó renovada preocupación por la persistencia de la impunidad en México, inclusive en relación con los asesinatos no aclarados de mujeres.[41] En agosto de 2002, en el contexto de la consideración del informe presentado por el Estado mexicano bajo la CEDAW, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer expresó suma preocupación con respecto a los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez y a la falta de una investigación concluyente, así como del procesamiento y castigo de los responsables.[42] Más recientemente, la Directora de UNIFEM expresó preocupación por los asesinatos y la impunidad, y destacó la necesidad de procurar con mayor diligencia satisfacer las necesidades de los familiares sobrevivientes.[43]

B. Legislación Nacional

109. Las disposiciones legales aplicables a nivel federal y estatal fueron reformadas recientemente de modo de incluir adelantos positivos. A través de reformas adoptadas el 14 de agosto de 2001, se enmendó el artículo 1 de la Constitución de la República de modo de prohibir todas las formas de discriminación, inclusive sobre la

39 Informe de la Relatora Especial Asma Jahangir, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párrafo 89.

40 Informe del Relator Especial Dato'Param Cumaraswamy, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 161

41 Véase, por ejemplo, Kyra Nuñez, "Mary Robinson expresa preocupación por la persistencia de la impunidad en México", La Jornada, edición de Internet del 28 de junio de 2002, www.jornada.unam.mx.

42 Consideración de los informes de los Estados partes", CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1, 23 de agosto de 2002 [borrador de avance], párrafo 24.

43 Véase, Rosa Elvira Vargas, "Se suma la titular del Unifem al clamor de justicia por las muertes de Juárez", La Jornada, 4 de diciembre de 2002, www.jornada.unam.mx.

base del sexo. En el artículo 4 se establece que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley, y que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. La Constitución reconoce también que los hombres y las mujeres tienen iguales derechos con respecto a empleo, educación, nacionalidad, remuneración y participación en la vida política. Con respecto al Distrito Federal, puede señalarse que la violencia familiar ha sido tipificada como delito en el Código Penal, al igual que la violación marital, y que la violencia ha sido introducida como causal de divorcio en el Código Civil.

110. Las leyes del Estado de Chihuahua que se aplican a los casos de violencia contra la mujer han sido objeto de reformas recientes. Tras un intenso debate parlamentario, en cuyas etapas finales se incluyeron algunas consultas con la sociedad civil, la violencia familiar está contemplada en el artículo 190 del Código Penal. Dicho artículo dispone que la violencia entre familiares o entre quienes hayan compartido algún otro tipo de relación emocional será castigada con pena de prisión de seis meses a tres años. Si bien esta disposición es de amplio alcance, ya que comprende la violencia física, verbal, emocional o sexual, el alcance de su aplicación se limita a actos y omisiones recurrentes. Es esencial que esa violencia sea castigada por el Derecho. En consecuencia, este articulo establece una importante forma de protección. No obstante, la limitación de que la violencia en cuestión debe ser de carácter recurrente ha sido criticada y eliminada de disposiciones legales similares de otras jurisdicciones.

111. Los delitos sexuales están establecidos en el Título Décimocuarto del Código Penal de Chihuahua. En relación con las reformas mencionadas, la violación es sancionada actualmente como delito cuando se comete contra la esposa o la concubina del perpetrador. Con respecto al estupro, la norma indicando que este crimen no se aplicaría en el caso de una joven no considerada "honesta" fue eliminada. También se aclaró la definición de acoso sexual.

112. Las revisiones del Código Civil de Chihuahua adoptadas en 2001 agregaron dos disposiciones referentes a la violencia familiar. La primera establece que todos y cada uno de los miembros de la familia o unidad doméstica tiene derecho a que los demás miembros respeten su integridad física, psicológica y sexual, y a estos efectos pueden contar con el respaldo y la protección de las instituciones públicas conforme a la ley. La otra define la violencia familiar en términos amplios e indica que los miembros de esos grupos están obligados a abstenerse de conductas que generen esa violencia.

113. En resumen, la CIDH y su Relatora Especial han tomado debida nota del debate generado por un conjunto de reformas del Código Penal, aprobado con anterioridad a las que están vigentes en este momento; aquellas reformas anteriores fueron rechazadas por muchos como incompatibles con los principios de la no discriminación y la protección de los derechos de la mujer.[44] La Comisión Interamericana y su Relatora Especial valoran la iniciativa del Gobierno de Chihuahua de abrir un espacio de diálogo con cierta participación de la sociedad civil para llegar a las reformas actualmente vigentes. Las reformas actualmente en vigor representan un avance del proceso de hacer compatible la legislación con las obligaciones de igualad y no discriminación. Además la Comisión Interamericana y su Relatora Especial han tomado nota de la recomendación de la Comisión Parlamentaria Especial establecida para realizar el seguimiento de los asesinatos, a los efectos de que el Código Civil, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal sean objeto de reformas adicionales destinadas a mejorar la respuesta frente a la violencia imperante contra la mujer.[45] Tal como el propio Gobierno de Chihuahua lo reconoció en su exposición de marzo de 2002 ante la CIDH, la legislación puede ser perfeccionada y no es suficiente de por sí. Es importante que prosigan los esfuerzos tendientes a lograr que la legislación sea congruente con los principios de la igualdad y la no discriminación.

B. El Papel de las Entidades Nacionales

114. En el contexto del Poder Ejecutivo Federal, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, para promover la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de tratamiento entre los géneros, y la posibilidad de que las mujeres ejerzan plenamente sus derechos y participen en la vida política, cultural, económica y social de la nación. El programa sexenal de trabajo de INMUJERES, denominado Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006 (PROEQUIDAD) se aplica a todos los sectores de la Administración federal y establece objetivos, proyectos y programas específicos destinados a lograr esos fines. Entre los ámbitos prioritarios de PROEQUIDAD figura la lucha para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. A la época

44 Véase, por ejemplo, el anuncio pago publicado por INMUJERES en que se expresa grave preocupación con respecto a las reformas anteriores, que restringían la aplicabilidad de determinados tipos delictuales y reducían el castigo de otros, como un serio retroceso para la protección de los derechos de la mujer y de las víctimas.

45 Véase, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, 15 de diciembre de 2001, propuesta 7.

de la visita de la Relatora Especial se diseñó un programa nacional sobre violencia familiar y violencia contra la mujer. El Instituto promovió también la creación de la Mesa Interinstitucional de coordinación de actividades referentes a la violencia en la familia y a la violencia contra la mujer, en que participan representantes de los diferentes poderes de Gobierno federal y representantes de la sociedad civil.

115. La mayor parte de los Estados de México, incluido Chihuahua, crearon recientemente Institutos de la Mujer. Los institutos de nivel estatal e INMUJERES han de colaborar como iguales a los efectos de institucionalizar la perspectiva de género en todo el país.

116. La Relatora Especial se reunió con la Presidenta de INMUJERES durante su visita, para analizar las medidas que se están adoptando para hacer frente a la situación imperante en Ciudad Juárez. La Presidenta de INMUJERES, Patricia Espinosa, indicó que la situación motiva especial preocupación en el Gobierno, y que INMUJERES ha venido trabajando en estrecha relación con autoridades de Chihuahua para poner en marcha mecanismos de diálogo y colaboración interinstitucional. Hizo referencia a la Mesa Interinstitucional establecida en Ciudad Juárez para coordinar iniciativas de lucha contra la violencia dentro de la familia y de violencia contra la mujer dentro de los lineamientos del modelo nacional arriba mencionado. Con respecto a la situación específica de los asesinatos, hizo referencia a las medidas que se estaban tomando para establecer otra mesa (que ulteriormente, en octubre, inició su labor) en procura de soluciones adicionales.

117. En el contexto del Poder Legislativo se han establecido Comisiones de Género y Equidad en la Cámara de Diputados y en el Senado del Congreso de la Unión. La Relatora Especial se reunió con miembros de las Comisiones de Género y Equidad durante su visita, y recibió información útil sobre el problema de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. La Relatora Especial se reunió también con miembros de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados establecida para realizar el seguimiento de esos crímenes. Miembros de la Comisión Especial visitaron Ciudad Juárez a fines de 2001 para entrevistar a familiares de las víctimas, representantes de la sociedad civil y diversos representantes del Estado y recoger otra información. La labor y las reflexiones iniciales de esa Comisión Especial han brindado valiosos aportes para comprender la situación. Representantes de la sociedad civil han señalado que a su juicio sería beneficioso que la Comisión Especial diera cuenta públicamente de los resultados de su labor.

118. La CNDH y la Comisión Estatal de Derechos Humanos también tienen un rol en cuanto a la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales. La valiosa labor cumplida por la CNDH al emitir la Recomendación 44/98 sobre los asesinatos de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, así como la insuficiente respuesta oficial, son analizadas en detalle en la Sección II.E.1.a *supra*. No obstante, como se señaló, no se ha informado de un seguimiento institucional por parte de la CNDH que garantice la aplicación de las importantes recomendaciones contenidas en aquel documento. Por otra parte, a la fecha de la visita de la Relatora Especial, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua no había tenido una intervención sustancial en esta situación.

119. En resumen, se han adoptado importantes medidas a nivel nacional y estatal a fin de que la legislación sea compatible con las obligaciones de igualdad y no discriminación, y a fin de crear mecanismos encargados de incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública. Estas medidas tendientes a mejorar el marco de garantías aplicables deben complementarse ahora con medidas concretas tendientes a hacer efectivas tales garantías.

IV. El Derecho de la Mujer de No Ser Objeto de Violencia y las Obligaciones del Estado Mexicano de Respetar y Garantizar ese Derecho

A. Consideraciones Generales

120. La violencia contra la mujer constituye la violación de múltiples derechos humanos. El derecho a estar exento de violencia en la esfera pública y en la esfera privada, estipulado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará incluye, en consecuencia, el derecho a la protección de otros derechos básicos, *inter alia*, a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a no ser sometida a tortura, a la igual protección ante y de la ley y a un acceso efectivo a la justicia, estipulados en el artículo 4. El artículo 5 establece que "Los Estados partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de tales derechos". El artículo 6 establece además que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia comprende el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento. En consecuencia existe una conexión integral entre las garantías establecidas en la Convención de Belém do Pará y los derechos y libertades básicos estipulados en la Convención Americana, que se aplica al tratar la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos.

121. Con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez, debe tenerse en cuenta también que un considerable número de las víctimas respectivas eran niñas de menos de 18 años de edad. Conforme a la Convención Americana (artículo 19) y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, los niños tienen derecho a medidas especiales de protección.

122. La violencia contra la mujer representa, en primer lugar y primordialmente, un problema de derechos humanos. En la región se le ha acordado prioridad como tal, en la convicción de que su erradicación es esencial a fin de que las mujeres puedan participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida nacional en todas sus esferas. La violencia contra la mujer es un problema que afecta a hombres, mujeres y niños; distorsiona la vida familiar y el tejido social, suscitando consecuencias intergeneracionales. En determinados estudios se ha documentado que haber estado expuesto a la violencia dentro de la familia durante la niñez es un factor de riesgo de perpetración de actos de violencia de ese género al llegar a la edad adulta. Se trata de un problema de seguridad humana, un problema social y un problema de salud pública.

123. A este respecto, entre los problemas clave que ha confirmado la Relatora Especial con respecto a la situación imperante en Ciudad Juárez figuran los siguientes: primero, falta de suficiente conciencia de que los derechos de la mujer son derechos humanos, y que el derecho de la mujer a no ser objeto de violencia es en sí un derecho humano que obliga al Estado mexicano a adoptar medidas de prevención y respuesta. Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, la tendencia de muchas personas, tanto en el sector del Estado como en el no estatal, a limitar la atención a los asesinatos caracterizados como "seriales" como fuente de preocupación legítima, dada su brutalidad. En este sentido, no se comprende suficientemente que esas muertes igualmente infringen el derecho a no ser objeto de violencia, y manifiestan en la misma medida que la víctima es considerada como un objeto o deshumanizada en función del género, sin importar a tal efecto si las hubieran perpetrado desconocidos con relación a crímenes sexuales, o si están relacionadas con violencia doméstica perpetrada por compañeros íntimos. El hecho de que los asesinatos denominados "seriales" sean presentados en los medios de difusión, y considerados por muchos como chocantes, en tanto que los asesinatos que se producen en relación con la violencia doméstica reciben menos atención, demuestra la existencia del problema.

124. A este respecto, para enfrentar los fenómenos de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez es preciso considerar no sólo los asesinatos, sino también los

delitos sexuales y la violencia doméstica. Esta última es, especialmente en ciertos aspectos, emblemática. Tal como lo expuso la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas:

> En su aspecto más complejo, la violencia en el hogar es un poderoso instrumento de opresión. La violencia contra la mujer en general, y la violencia en el hogar en particular, son componentes esenciales de las sociedades que oprimen a la mujer, ya que la violencia contra ella no sólo se deriva de los estereotipos sexuales dominantes, sino que también los sostiene y, además, se la utiliza para controlar a la mujer en el único espacio que ella tradicionalmente domina: el hogar.[46]

125. Segundo, subsiste una importante tendencia de parte de algunas autoridades a culpar a la víctima por colocarse en una situación de peligro, o a buscar soluciones en que se hace hincapié en que la víctima debe defender sus propios derechos. A este respecto, si bien el discurso oficial, en Ciudad Juárez, ha mejorado un tanto desde que la Comisión Nacional de Derechos Humanos mencionó la práctica notoria por parte de las autoridades de desacreditar a las víctimas –aludiendo a que usan minifaldas o que son "fáciles" o prostitutas– subsiste una marcada tendencia a examinar en primer término la conducta de la víctima o de la familia en procura de explicaciones. Además, la Relatora Especial tomó nota que cuando las autoridades se ocupan de las iniciativas de seguridad pública, muchas tienden a pensar en términos de cursos de autodefensa para mujeres. Aunque esos cursos pueden ser útiles, de nada sirven para hacer frente a las causas raigales del problema.

126. Tercero, en la limitada medida en que las dimensiones de género de esos delitos se tengan en cuenta a nivel oficial, tienden a tratarse como cuestiones de género de la mujer o problemas de la mujer, en lugar de ser enfrentados a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño y aplicación de políticas públicas de Ciudad Juárez. (Como ya se señaló en la Sección E.2, durante su visita la Relatora Especial percibió cierta división basada en el género en cuanto a las funciones cumplidas por mujeres y hombres en relación con los asesinatos).

127. Cuarto, lo que quizás es más importante, si bien existe consenso por parte del sector del Estado y de la sociedad civil en que la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez es un problema de graves proporciones, el análisis de la Relatora Especial

46 Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 1995/85 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996, párrafo 27.

confirma que no se le ha hecho frente con medidas que correspondan a esa gravedad. El hecho de que la gran mayoría de esos delitos contra la mujer se mantengan impunes requiere una urgente respuesta.

128. La violencia que se describe en la reseña que antecede tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres. Cuando los perpetradores no son responsabilizados –como en general ha ocurrido en Ciudad Juárez– la impunidad confirma que esa violencia y discriminación es aceptable, lo cual fomenta su perpetuación. Tal como lo destacó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con las violaciones de los derechos humanos en general, el Estado tiene la obligación de combatir situaciones de impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad "propicia la repetición crónica" de las violaciones de derechos humanos "y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares".[47]

129. Al examinar esta obligación en relación con la violencia doméstica en especial, la Comisión Interamericana ha hecho hincapié en que la omisión de procesar y castigar eficazmente a los responsables en la práctica implica la aquiescencia del Estado a ese respecto. En los casos en que esa inacción y tolerancia forman parte de una modalidad, "[e]s una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer".[48] Ello crea el ambiente "que facilita la violencia doméstica" porque la sociedad no percibe que el Estado esté dispuesto a adoptar medidas efectivas contra ella.[49]

130. Si bien las autoridades de los Gobiernos Federal y de Chihuahua han expresado su compromiso de combatir esa impunidad, ese compromiso no se ha traducido aún en medidas y resultados eficaces en cuanto a la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

B. La Obligación del Estado Mexicano de Actuar con Debida Diligencia para Responder a esa Violencia, cuando se Produce, de Modo de Hacer Efectiva la Investigación y el Procesamiento y Castigo de los Responsables

131. Precisamente en virtud del carácter pernicioso de la violencia basada en el género, y de los efectos de la impunidad en que generalmente queda inmersa esa

47 Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia del 8 de marzo de 1998 (Fondo), párrafo 173.
48 CIDH, Caso 12.051, María da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, párrafo 55.
49 Idem, párrafo 56.

violación de derechos, la obligación clave de los Estados parte en la Convención de Belém do Pará consiste en actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar esa violencia, independientemente de que la misma tenga lugar en el hogar, la comunidad o la esfera pública. Este principio de debida diligencia está también estrechamente conectado con las normas de la Convención Americana, especialmente las que obligan a los Estados parte --como México-- a respetar y garantizar cada uno de los derechos protegidos, y a dispensar protección y garantías judiciales eficaces.

132. En términos generales, la protección y garantías judiciales eficaces representan el derecho de una persona de recurrir a un tribunal de justicia cuando ha sido violado alguno de sus derechos (protegido por la Convención, por la Constitución o por las leyes internas del Estado de que se trate), a fin de lograr una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente que determine si se ha producido o no alguna violación. A este respecto, cuando una violación de derechos humanos es el resultado de un acto clasificado como criminal, la víctima tiene derecho a que el Estado lleve a cabo una investigación judicial realizada "seriamente con los medios a su alcance" a fin de procesar y castigar a los responsables. [50]

133. Tal como lo ha afirmado la jurisprudencia regional a lo largo de muchos años, no es la existencia formal de esos recursos lo que pone de manifiesto la debida diligencia sino el hecho de que estén a disposición de los interesados y sean eficaces. En este sentido "[S]i el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar"[51] los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción.

"Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares … actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención".[52] La debida diligencia requiere que el Estado, por su propia iniciativa, "busque efectivamente la verdad".[53] La investigación debe ser pronta, completa, imparcial y conforme a las normas internacionales vigentes en esa esfera.[54]

50 Informe Nº. 5/96, Raquel Martín de Mejía, Peru, Caso 10.970, 1º de marzo de 1996, págs. 190-91.
51 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 176.
52 Idem.
53 Idem, párrafo 177.
54 Idem, párrafo 177.

134. Con respecto a la situación de violencia contra la mujer imperante en Ciudad Juárez, la Relatora Especial ha hecho especial hincapié en la cuestión de la debida diligencia en la investigación, por dos razones. Primera, porque una investigación adecuada aclara los hechos y sienta las bases necesarias para cumplir la obligación de procesar y castigar a los perpetradores. Segunda, porque la gran mayoría de los delitos de que actualmente se trata aún no han llegado a la etapa de la condena y el castigo.

135. Con respecto a la obligación de actuar con debida diligencia a los efectos de investigar, la Relatora Especial ha identificado una serie de preocupaciones prioritarias. En primer lugar y primordialmente, la impunidad de los actos de violencia contra mujeres sigue siendo la práctica general, y no la excepción. De los aproximadamente 285 homicidios objeto de estudio, cometidos a partir de 1993, sólo el 20% han llegado a la etapa de la condena. Con respecto a los denominados homicidios "seriales" que forman parte de ese grupo, sólo una persona ha sido condenada con relación a un homicidio.

136. Las investigaciones de los asesinatos y otros delitos han estado y siguen estando plagadas de irregularidades. En la medida en que los familiares y los abogados que los asisten han logrado obtener acceso a los expedientes del caso, los mismos, según algunos informes, siguen siendo incompletos. En algunos casos no se diligenciaron determinadas pruebas para identificar a las víctimas, en otros los resultados no se incorporaron a los respectivos expedientes. Las investigaciones siguen caracterizándose por su lentitud. Los familiares de las personas cuyos cadáveres pueden haber sido los hallados en noviembre de 2001 aún no han recibido una confirmación concluyente de que esos restos correspondan a sus seres queridos. Además, parecen ser escasos los esfuerzos que se realizan para el seguimiento de los casos más antiguos. Si bien se mantienen privados de libertad, los presuntos autores de homicidios "seriales" desde 1996 y 1999 no han sido juzgados aún. Esa demora representa problemas desde el punto de vista probatorio, ya que las pruebas testimoniales y materiales tienden a deteriorarse a lo largo del tiempo, o resulta más difícil presentarlas. Además es sumamente doloroso para los familiares de las víctimas, que no logren poner fin a su duelo ni adquieren la sensación de mayor seguridad que les daría saber que los perpetradores de los crímenes han sido juzgados y encarcelados.

137. No se puede sobreestimar la importancia de una debida investigación, ya que las fallas a ese respecto suelen impedir u obstaculizar ulteriores esfuerzos tendientes a identificar, procesar y castigar a los responsables. Según los artículos 1 y 2 del Có-

digo de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas, que guardan estrecha relación con el principio de la diligencia debida, esas autoridades deben cumplir los deberes que les impone la ley "sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales". En el desempeño de sus deberes, los funcionarios "respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas". Esas normas en muchos casos no se cumplen en Ciudad Juárez. En general, los fiscales tampoco se apegan a la norma del párrafo 12 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función que les es propia, que dispone que los fiscales, "de conformidad con la ley, deberán cumplir sus funciones con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos, contribuyendo de esa manera a asegurar el debido proceso y el buen funcionamiento del sistema de justicia penal".

138. En sus observaciones al proyecto de informe, específicamente en relación al tema de impunidad, el Estado señaló que:

> De acuerdo con las aseveraciones de la Relatora Especial, el gobierno de México está convencido que la denuncia de las violaciones de los derechos humanos en contra de las mujeres en Ciudad Juárez, la obtención de justicia para las víctimas, y la restitución de su dignidad mediante el reconocimiento de sus padecimientos, constituirán una referencia para las sociedades futuras. Con esa convicción, se ha fortalecido la Fiscalía Especial a fin de que investigue de manera pronta y efectiva las denuncias relacionadas con los homicidios y las desapariciones de mujeres es esa ciudad, al dotarla de mayores recursos materiales y humanos.

139. En relación con las deficiencias que han sido mencionadas arriba, aunque el Estado acepta que en las primeras etapas de la situación "hubo varias dilaciones e irregularidades", afirma que "debe reconocerse que han sido entregados a la justicia, noventa y tres de los autores de los homicidios y desapariciones de mujeres, incluidos cómplices y colaboradores". Por ello, el Estado sostiene que "no es de considerarse que en Ciudad Juárez impere un fenómeno de impunidad, en tanto que dicho concepto implica la inactividad del gobierno para sancionar a los responsables". Al respecto, la Comisión y su Relatora Especial valoran los esfuerzos del Estado orientados hacia la superación de las serias deficiencias en la investigación y sanción de los responsables. Desean reiterar, sin embargo, que la individualización de menos de 100 supuestos autores, incluidos cómplices y colaboradores, en los

aproximadamente 300 asesinatos y casi 300 desapariciones no es un resultado satisfactorio, ya que deja sin respuesta la vasta mayoría de los casos.

140. Se requiere la plena y urgente participación de todos los sectores –los gobiernos federal, estatales y municipales, en colaboración con la sociedad civil– para hacer efectiva la responsabilidad por esos homicidios y remediarlos. Si bien puede suceder que la jurisdicción penal sea cuestión de derecho interno del Estado de Chihuahua en muchos de esos delitos, el Gobierno Federal es responsable conforme al Derecho Internacional de garantizar directamente y a través de las autoridades locales correspondientes, que los derechos de los habitantes de la República gocen de protección y estén garantizados. El Gobierno Federal dispone de recursos y capacidades especializados que deben hacerse efectivos. Además de asistencia y respaldo técnicos, dicho Gobierno puede dar atención prioritaria a esta situación asignando recursos materiales adicionales y haciendo efectiva con energía la determinación política de insistir en que se produzcan resultados.

141. En relación con el tema de coordinación entre las autoridades gubernamentales, en sus observaciones al proyecto de informe el Estado mexicano informó que con base en la gravedad del problema, diversas dependencias de carácter federal habían celebrado reuniones para "estudiar la forma más adecuada de colaborar conjuntamente con las autoridades estatales, a fin de impulsar las investigaciones sobre desapariciones y homicidios cometidos en contra de mujeres en Ciudad Juárez", asicomo para establecer políticas para prevenir la violencia contra la mujer. El Estado señaló que cada una de las dependencias del gobierno federal que participen en este proceso "actuará de acuerdo con sus facultades". Más específicamente, señaló:

> Es un hecho real que la competencia primaria corresponde al Gobierno del estado de Chihuahua. Por esa razón, el gobierno de México considera que la solución no es subrogar obligaciones, sino adoptar conjuntamente medidas que permitan trabajar a ambos gobiernos, para que cumplan con los deberes que les corresponden.
>
> En este sentido, la Procuraduría General de la República seguirá colaborando con la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua en la investigación y persecución de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, por ejemplo, brindando apoyo pericial en materia de criminología, fotografía forense, genética forense, asistencia técnico-jurídica, así como con las gestiones necesarias para solicitar la colaboración de corporaciones policiales extranjeras.

La Comisión y su Relatora Especial valoran plenamente los aportes técnico-jurídicos brindados por parte del Gobierno Federal, como una contribución crucial al fortalecimiento de los aspectos prácticos de la respuesta oficial frente a los delitos en cuestión. Al mismo tiempo, desean resaltar que en vista de la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal en materia de los derechos humanos, así como la gravedad de la situación en Ciudad Juárez, es fundamental que de atención prioritaria a esta situación, asignando recursos materiales adicionales y aplicando la determinación política para insistir en que se produzcan resultados.

142. Actualmente reina la impunidad con relación a los asesinatos y con la negligencia y las irregularidades de la respuesta oficial a los mismos. Pese a las conclusiones a que se llega en la Recomendación 44/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el sentido de que las investigaciones evaluadas presentaron groseras fallas, y que debe hacerse efectiva la responsabilidad de las autoridades competentes por incumplimiento de sus cometidos conforme a la ley, la información recibida no indica que se estén realizando esfuerzos para responsabilizar administrativa, disciplinaria o penalmente a funcionario alguno de Ciudad Juárez. La vigencia de normas o procedimientos que garanticen respuestas oficiales eficaces a esos delitos es tan sólo una parte de la ecuación; la otra consiste en que se llame a cuentas a quienes omiten el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.

143. Una de las quejas repetidamente formuladas a la Relatora Especial consiste en que no se proporciona a los familiares de las víctimas información adecuada sobre el proceso legal y sus derechos en el marco del mismo proceso. Los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad civil que los asisten han señalado que la Fiscalía Especial no da suficiente respuesta a ese respecto. En particular, si bien uno de los objetivos estipulados en la Mesa Interinstitucional establecida para hacer frente a esos delitos consiste en el examen de los expedientes de los casos, según informes recientes de fuentes no gubernamentales, la PGJE se niega a brindar acceso a ellos. Además, muchos de los que se ocupan del problema señalaron que es frecuente que los familiares de las víctimas necesiten una asistencia jurídica eficaz para proteger y reivindicar los derechos de sus seres queridos y sus propios derechos en el sistema legal, pero carezcan de los recursos necesarios para contratar los servicios de abogados.

144. Subsiste una intensa y muy contraproducente tensión entre muchas de las autoridades pertinentes, los familiares de las víctimas y los representantes de la sociedad

civil que procuran que se haga justicia en los casos de que se trata. La Relatora Especial ha seguido recibiendo quejas según las cuales los familiares de las víctimas que procuran obtener información sobre el estado de las investigaciones han recibido respuestas en algunos casos ineficaces, en otros arrogantes, y en otros de abierta hostilidad.[55] En unos pocos casos, los familiares manifestaron que se les dijo que dejaran de realizar averiguaciones o llevar a cabo otras actividades en procura de justicia.

145. En relación con la cuestión de cómo enfrentar la impunidad, en sus observaciones al proyecto de informe, el Estado informó que:

> Con la plena conciencia de que la impunidad afecta a todas las esferas de la sociedad, se han establecido diversos mecanismos a fin de informar a las víctimas y a sus familiares de manera transparente, para que, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la Relatora, se difundan las medidas necesarias que permitan conjuntamente, a la sociedad civil y al gobierno, promover y fortalecer una cultura de la denuncia, y se impida que los actos violentos suscitados en contra de la mujer se repitan. Ejemplo de estos mecanismos son las mesas de diálogo con la sociedad civil.

La Comisión y su Relatora Especial valoran este reconocimiento de la importancia del derecho a invocar la protección y las garantías judiciales para las víctimas y sus familiares, así como la importancia de que reciban la información necesaria para ejercer este derecho eficazmente. También coinciden con el Gobierno en la estimación de que las mesas de diálogo pueden brindar un aporte importante al respecto, como se señala en otras secciones del presente informe. Es imprescindible, sin embargo, que el Estado mexicano asegure que este reconocimiento de los derechos de las víctimas y sus familiares, tanto a la protección y las garantías judiciales como a la información relacionada, sean respetados por todos los funcionarios competentes y que se pongan en práctica las medidas administrativas, disciplinarias o penales necesarias para asegurar que sea sancionado cualquier incumplimiento de su parte.

146. Como ya se señaló, los familiares tienen derecho a exigir la debida investigación, y el Estado mexicano está obligado a brindar protección y garantías judiciales eficaces, respetando debidamente la dignidad de las víctimas y de sus familiares. Estos últimos tienen derecho a obtener información y a ser oídos en esos procesos, conforme al derecho internacional y nacional. Si bien el artículo 20 de la Constitu-

55 La Comisión Especial establecida por el Congreso Nacional recibió quejas similares durante las reuniones que realizó en la zona en noviembre de 2001. Véase, en general, Informe de la Comisión Especial para Esclarecer los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, *supra*.

ción prevé el derecho de las víctimas a designar un abogado que ayude al fiscal en las etapas de investigación y juicio (coadyuvancia), tal derecho no puede ejercerse si se carece de acceso a información pertinente y a la asistencia de abogados.

147. Los informes provenientes de la sociedad civil indican que los esfuerzos realizados por los familiares y por organizaciones no gubernamentales tendientes a obtener justicia en esos casos, y los realizados por la prensa para informar sobre los mismos, han suscitado en algunos casos amenazas o ataques, pero esa intimidación no ha suscitado suficiente atención o condenas oficiales. Algunas de las personas afectadas señalaron que ni siquiera habían acudido a las autoridades para denunciar la situación, por falta de confianza o temor de ulteriores represalias. Es preciso prestar mayor atención al papel que cumplen los defensores de derechos humanos en procura de justicia en los casos de que se trata, y a los riesgos que pueden enfrentar. Cuando sea necesario, debe darse prioridad a esos riesgos a través de medidas de protección y la debida investigación. Además de emanar de la obligación de proteger a las personas afectadas, esa atención constituiría un importante mecanismo de creación de confianza en el proceso de establecimiento de una eficaz colaboración multisectorial.

148. El entorno en Ciudad Juárez sigue caracterizándose por niveles extremadamente agudos de falta de confianza, suspicacia y politización. Tanto el sector estatal como el no estatal mencionaron, en especial, una pronunciada falta de confianza de la población en la Policía. Además, las relaciones entre la Fiscalía Especial que se ocupa de los delitos en cuestión y los representantes de la sociedad civil se han caracterizado en muchos casos por suspicacias y tensiones. Como ya se señaló, los esfuerzos tendientes a hacer frente a estos delitos han tropezado también con un nivel extremadamente alto de politización. A este respecto, la CIDH valora el establecimiento de mesas institucionales de diálogo como mecanismo promisorio de fomento de la confianza y creación de espacios de colaboración entre distintos sectores del Estado y entre el Estado y la sociedad civil. Los esfuerzos iniciales realizados para activar esas mesas muestran que es necesario adoptar medidas adicionales para lograr modificaciones importantes en esta dinámica.

149. En sus observaciones al proyecto de informe, el Estado mexicano enfatizó el rol de las mesas de diálogo como mecanismos que han permitido que la sociedad civil participe en la planeación de políticas de prevención de la violencia contra la mujer, así como en el seguimiento de las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Especial. Al respecto, destacó que:

> Para el estado mexicano resulta de gran relevancia la participación de la sociedad civil, al ser ésta quien puso de manifiesto la problemática por la que atraviesa Ciudad Juárez, así como por las propuestas de solución que para el caso ha señalado. Por esas razones, se pretende garantizar la eficacia de los mecanismos vigentes de participación, con acciones concretas que reflejen las observaciones propuestas.

150. Además, en relación con la cuestión de la prestación de servicios a las personas afectadas por esos delitos, se mencionó repetidamente a la Relatora Especial que los familiares de las personas asesinadas no habían logrado obtener acceso a servicios psicológicos y sociales adecuados. Los informes indican que los servicios médicos, psicológicos y sociales creados para servir a las víctimas de la violencia doméstica están lejos de ser suficientes para satisfacer las necesidades. A este respecto, la Relatora Especial recibió información referente a la adopción, en 2001, de una norma oficial, en el contexto del sistema nacional de salud mexicano, destinada a mejorar la atención en los casos de violencia familiar dentro de ese sector. Se afirma que esa norma está destinada a contribuir a la prestación de asistencia de calidad adecuada por parte de los dispensadores de servicios sanitarios a los efectos de prevenir, detectar y denunciar situaciones de violencia contra mujeres. Evidentemente, el reto consiste en llevar a la práctica esas normas.

151. Los programas tendientes a ayudar a las mujeres que han sido objeto de violencia deben tener en cuenta el problema de la subordinación económica al diseñar medidas que permitan a las mujeres sustraerse a situaciones de abuso. Por ello es esencial que las víctimas dispongan de refugios, servicios de asesoramiento y de rehabilitación, y otros recursos conexos. Además, los informes elaborados indican que las mujeres que han sido objeto de violencia doméstica en Ciudad Juárez pueden tropezar con graves obstáculos en cuanto a la protección de los intereses de sus hijos y la definición de la tenencia de sus progenitores, y requerir asistencia jurídica asequible y eficaz para salvaguardar sus derechos y los de sus hijos.

152. Además de los servicios de rehabilitación, las víctimas de la violencia o sus familiares tienen derecho a un acceso efectivo a medidas de restitución e indemnización. La impunidad que caracteriza a la mayor parte de los crímenes de violencia contra las mujeres tiene el efecto adicional de impedir a las víctimas o a sus familiares obtener reparaciones civiles u otras formas de indemnización a cargo del perpetrador del crimen. En el caso de las mujeres y niñas asesinadas en Ciudad Juárez, es

importante señalar que muchas ayudaban a mantener a sus familias; en esos casos, a las consecuencias emocionales se agrega la pérdida de ese aporte financiero, todo lo cual afecta gravemente la vida de la familia.

C. La Obligación del Estado Mexicano de Actuar con Debida Diligencia para Impedir esa Violencia

153. La debida investigación de los actos de violencia contra la mujer y el procesamiento y castigo de sus autores no sólo constituyen la respuesta obligatoria frente a esos actos, sino que se trata de medidas clave para prevenir futuros actos de violencia. No obstante, aún no se ha dado suficiente prioridad al derecho de las mujeres de no ser objeto de violencia, como lo demuestra la ausencia de medidas de seguimiento institucional de una iniciativa clave como la Recomendación 44/98 de la CNDH, que cuestiona la respuesta del Estado mexicano frente a los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez; en especial, lo demuestra el hecho de que ninguna persona haya sido sancionada por las graves fallas identificadas en dicha recomendación. Esto refuerza las nociones estereotipadas de que los delitos de violencia contra las mujeres tienen menos importancia, y que la violencia en el hogar o la comunidad es asunto privado. Si bien pueden haberse producido algunos adelantos legislativos dignos de mención, los mismos aún no se han llevado a la práctica.[56]

154. A este respecto, uno de los graves problemas que identificó la Relatora Especial consiste en que la atención se dirige preferentemente a los denominados asesinatos "seriales", en contraposición con el problema más amplio y grave de la violencia contra la mujer, que es el factor subyacente de muchos de esos homicidios. A este respecto, en la exposición formulada por la PGJE en la audiencia de octubre de 2002 ante la CIDH se examinaron exclusivamente estadísticas referentes a los asesinatos "seriales", haciéndose la salvedad de que, si bien todo homicidio llama la atención de la sociedad:

> Lo que verdaderamente preocupa son aquellos hechos calificados como multihomicidios debido a la peligrosidad por la indeterminación de la víctima, siendo estos eventos los que motivaron la creación de la Fiscalía Especial para la Investigación de los Homicidios de Mujeres y constituye el principal reto de las autoridades por abatir, ello con independencia de las medidas que todos adopten para prevenir la violencia contra la mujer.

56 Véase Patricia Olamendi, "El Cuerpo del Delito: Los Derechos Humanos de las Mujeres en la Justicia Penal" (UNIFEM, PGR y CONMUJER 2000), pág. 27.

Uno de los aspectos cardinales del presente informe consiste en hacer hincapié en que es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que los asesinatos constituyen, en gran medida, la manifestación de un problema de violencia contra la mujer cuyas causas raigales deben recibir atención. Una debida diligencia tendiente a prevenir futuros homicidios y reaccionar frente a los ya cometidos exige un enfoque más integral de los problemas en cuestión. A este respecto, es esencial que las autoridades de todo nivel comprendan que esa violencia se origina en la discriminación, para comprender la manera de modificar la respuesta del Estado de modo de tener en cuenta la perspectiva de género.

155. En algunos casos la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violación de un derecho exige una respuesta urgente; por ejemplo en el caso de la mujer que requiere mecanismos de protección frente a riesgos de violencia inminente, o como respuesta frente a denuncias de desaparición. A este respecto, si bien el Estado ha dado cuenta de esfuerzos tendientes a reaccionar más rápidamente frente a las denuncias de desapariciones, la información recibida por la Comisión Interamericana en casos que datan de 2001 indica que las primeras medidas de investigación fueron adoptadas, en algunos casos, al cabo de varios días. La información inicial recibida en relación con las medidas de protección en casos de violencia doméstica o familiar suscita dudas en cuanto a la efectiva disponibilidad y aplicación de las mismas.

156. La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra la mujer, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones de género del problema. Si bien el Estado ha adoptado algunas medidas a este respecto y ha dado a conocer algunas iniciativas de ese género, resulta evidente la necesidad esencial de una mayor capacitación para los investigadores comunes, consideración que también se aplica a los funcionarios que tratan con el público en cuanto a la manera de relacionarse con las víctimas y sus familiares, respetando plenamente su dignidad. La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.

157. El aspecto de seguridad pública de esos asesinatos ha comenzado a ser tenido más en cuenta por las autoridades municipales y estatales. Las medidas tendientes

a mejorar y ampliar el alumbrado público, pavimentar más caminos, incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo y mejorar la selección y supervisión de los conductores de autobuses que transportan trabajadores a toda hora del día y de la noche, combinadas con programas de control más estricto del consumo de alcohol y drogas y de los delitos relacionados con los mismos, son factores importantes para mejorar la seguridad de las mujeres en Ciudad Juárez. Aunque queda mucho por hacer, es alentador comprobar que se están adoptando nuevas medidas tendientes a lograr una más amplia colaboración y participación en la planificación de tales iniciativas, inclusive por parte de la sociedad civil. También reviste mucha importancia que en esos esfuerzos, desde su iniciación, se incorpore la perspectiva de género.

158. Una de las preocupaciones de la Relatora Especial con respecto a las medidas de prevención adoptadas hasta la fecha consiste en que se han concentrado en la necesidad de que las potenciales víctimas defiendan sus propios derechos. A este respecto se han realizado algunos esfuerzos, muy modestos, para impartir capacitación en autodefensa y orientar las mujeres sobre la manera de estar alertas frente a problemas de seguridad. Esas iniciativas pueden cumplir un papel importante, especialmente para el gran número de mujeres jóvenes que llegan a Ciudad Juárez de zonas rurales o pequeños pueblos de todas partes de México y carecen de experiencia sobre los riesgos que representa vivir en una sociedad urbana industrializada. Al mismo tiempo, la aplicación de sistemas de debida diligencia exige que las medidas de prevención sean concebidas de modo de prestar una atención más integral a todas las personas afectadas por la violencia contra la mujer: hombres, mujeres y niños. A este respecto, es necesario que el Estado mexicano trabaje con la sociedad civil a los efectos de lograr que los derechos de las mujeres a no ser objeto de violencia y discriminación sean concebidos como tales, a través de programas de educación, extensión comunitaria, la elaboración de planes de estudio sensibles a las cuestiones de género, y una labor realizada con los medios de difusión en torno a campañas de prevención de la violencia. La violencia es un comportamiento aprendido;[57] por lo cual la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir los delitos de ese tipo consiste en parte en trabajar con la sociedad civil a los efectos de cambiar ese comportamiento y erradicar esa violencia.

159. A este respecto es esencial que se amplíe la participación de los hombres en el proceso de movilización de nociones estereotipadas sobre el género. Durante su visi-

57 Véase Mayra Buvinic y Andrew Morrison, "Causas de la Violencia", Nota Técnica Nº 3, en Notas Técnicas sobre Prevención de la Violencia (Banco Interamericano de Desarrollo 2000).

ta, la Relatora Especial percibió la tendencia hacia una división de roles basada en el género. Además debe señalarse que la gran mayoría de los familiares de las víctimas que siguen exigiendo la aclaración de los casos y la responsabilización de sus autores son mujeres. A este respecto, las mesas interinstitucionales a nivel nacional y local brindan una promisoria oportunidad de integrar la plena participación de hombres y mujeres en la formulación de la política pública; es importante que en esa participación se incorpore la perspectiva de género en todos los ámbitos.

160. La capacidad de diseñar estrategias eficaces de prevención se ve afectada por falta de datos empíricos sobre la amplitud y profundidad del problema de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez. Factores tales como la impunidad, que suele acompañar a los delitos de violencia; los obstáculos al acceso a los recursos judiciales; y los estigmas de que pueden ser objeto las víctimas, hacen que muchos de los delitos de esta naturaleza no se denuncien. Además, siguen siendo escasos los estudios generales sobre este tipo de violencia y sus consecuencias.

V. Conclusiones y Recomendaciones

161. La CIDH y su Relatora Especial han prestado detenida atención a la situación de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de ofrecer este análisis y las recomendaciones que siguen. Ambas formulan su agradecimiento al Gobierno federal y estatal, por su buena disposición y favorable acogida al debate sobre la situación y sobre los adelantos que pueden procurarse y lograrse. Además de los problemas y desafíos destacados en el presente informe, se han tenido debidamente en cuenta los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para superarlos, tanto en el ámbito nacional como en el local. A este respecto, corresponde hacer especial mención a los esfuerzos tendientes a avanzar en el mejoramiento del marco normativo de garantía del derecho a estar exento de violencia y discriminación. El Estado mexicano ha demostrado una determinación muy genuina de avanzar en estas esferas, como lo demuestran la ratificación de la Convención de Belém do Pará y la sanción de la legislación reglamentaria en el ámbito interno –por ejemplo, la penalización de la violencia familiar en el Código Penal de Chihuahua–, y el establecimiento de nuevos mecanismos de colaboración interinstitucional para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública.

162. El reconocimiento formal de la igualdad de género y de que la violencia contra la mujer constituye la violación de derechos humanos abren las puertas a nuevos

enfoques de erradicación de la violencia basada en el género. La Comisión Interamericana y su Relatora Especial reconocen debidamente esos valiosos adelantos. El desafío pendiente consiste en hacer efectivas en la práctica esas garantías para establecer un puente que cierre la brecha existente entre lo que la ley dice y la experiencia vivida por las mujeres en Ciudad Juárez.

163. Una cuestión decisiva consiste en establecer si los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez son ahora más efectivos que antes. Los esfuerzos tendientes a enfrentar la violencia y los asesinatos hasta la fecha no han alcanzado ese objetivo. Existe urgente necesidad de dar prioridad a la atención a esta situación, asignando recursos humanos y materiales adicionales con el respaldo de la autoridad jurídica y la voluntad política necesaria para lograr resultados efectivos.

164. Se requiere urgente atención para garantizar que las mujeres en Ciudad Juárez puedan ejercer plenamente y con igualdad sus derechos fundamentales, especialmente el de estar exentas de violencia, no sólo frente a esos asesinatos, sino a las diversas modalidades de violencia basada en el género que violan los derechos de la mujer. Los asesinatos y desapariciones ocurridos en Ciudad Juárez son manifestaciones especialmente dramáticas de modalidades de violencia basada en el género y discriminación que incluyen otras formas de violencia sexual y violencia dentro de la familia. La violencia tiene sus causas raigales en conceptos de subordinación y discriminación, y la impunidad (y la discriminación inherente a la falta de reacción eficaz) promueven su persistencia.

165. Para encontrar métodos efectivos de combatir los asesinatos se requieren métodos eficaces de enfrentar la violencia contra la mujer, que es ante todo un problema de derechos humanos. Aplicar debida diligencia para prevenir esa violencia, como lo requieren el derecho internacional y nacional, obliga a prestar atención a las dimensiones de género del problema, así como a las dimensiones de seguridad humana, seguridad pública y situación social. Cuando los asesinatos, abusos sexuales o ataques a golpes experimentados por las mujeres se mantienen impunes y el Estado en la práctica los tolera, ello representa un claro mensaje para hombres, mujeres y niños. La violencia constituye un comportamiento aprendido,[58] que no puede modificarse y erradicarse si en la práctica se mantienen modalidades de desigualdad y discriminación.

58 Véase ídem.

166. La omisión de investigar esos asesinatos, crímenes sexuales y violencia doméstica contra la mujer en Ciudad Juárez y procesar y castigar a sus perpetradores contribuye a crear un clima de impunidad que perpetúa esa violencia. Es indispensable investigar las causas de la violencia basadas en el género y llevar a la justicia a los responsables.

167. La violencia basada en el género es inaceptable, sea que se manifieste a través de asesinatos o violencia sexual o doméstica. La consecuencia de la impunidad consiste en reducir la visibilidad de esas violaciones de derechos al punto en que la violencia doméstica, por ejemplo, es en la práctica un crimen invisible. Esto es lo contrario de lo que ha procurado alcanzar el Estado mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos como la Convención de Belém do Pará y la adopción de leyes conexas, como las reformas del Código Penal de Chihuahua, en que se define la violencia familiar como un delito que da lugar a penas de prisión. Los niños que crecen en un contexto de impunidad frente a esos crímenes, crecen con la percepción de que las mujeres no tienen derecho a igual reconocimiento y protección conforme a la ley.

168. La violencia contra la mujer impone un costo terrible a las víctimas, a sus familias y a la sociedad en conjunto, y tiene efectos intergeneracionales. Es esencial que todos los sectores, tanto público como privado, sean convocados al proceso tendiente a enfrentar este problema. El método no puede consistir en culpar a las víctimas, sino en modificar las modalidades y prácticas que les permiten estar sujetas a esas violaciones de derechos humanos. Para ello es preciso asegurar una mayor participación de las mujeres en la formulación de la política pública y una mayor participación de los hombres a los efectos de cambiar modalidades y prácticas tradicionales basadas en estereotipos. La responsabilidad del Estado mexicano tendiente a hacer frente a esa violencia y poner fin a la impunidad consiste en diseñar y aplicar medidas eficaces de prevención y respuesta que implican la participación sustancial del Gobierno federal y del Gobierno de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, así como de la sociedad civil.

169. En reiteradas oportunidades el Estado mexicano ha enfatizado ante la CIDH y su Relatora Especial su compromiso institucional de combatir la impunidad en relación con estos asesinatos. El Gobierno de Chihuahua ha expresado su compromiso de aplicar los más eficaces recursos disponibles para garantizar el absoluto respeto a los derechos de la mujer, a través de una política de apertura y coordinación con

las instituciones públicas y privadas que están en condiciones de efectuar un aporte a este respecto. El Gobierno Federal, por su parte, ha indicado su determinación de colaborar en la resolución de los delitos del pasado y prevenir futuros delitos. Es a la luz de los compromisos expresados que la Comisión Interamericana y su Relatora Especial ofrecen las recomendaciones siguientes como medio de ayudar al Estado a llevar a la práctica ese compromiso.

Recomendaciones Generales tendientes a hacer efectivo en Ciudad Juárez el Derecho de las Mujeres a estar exentas de Violencia:

1. Priorizar la plena inclusión, participación y colaboración de todos los niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– en la respuesta estatal frente a los asesinatos y otras modalidades de violencia basada en el género que afectan a la mujer en Ciudad Juárez, con la aplicación de objetivos, cronogramas, mecanismos de supervisión y evaluación específicos tendientes a garantizar la eficacia de los mecanismos de participación interinstitucional.
2. Al buscar soluciones al asesinato de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, dedicar mayor atención a la elaboración de una comprensión integrada sobre la manera en que las distintas formas de violencia contra la mujer se relacionan y refuerzan recíprocamente; y a la aplicación de estrategias integradas para combatir esa violencia.
3. Deben reforzarse los esfuerzos iniciados para incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestándose especial atención a hacer efectivos esos esfuerzos en la práctica a los niveles del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez, a fin de prestar debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.
4. Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.

Recomendaciones para mejorar la aplicación de debida diligencia en la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, con miras a superar la impunidad:

1. Reforzar la capacidad institucional y los procedimientos tendientes a responder a los delitos de violencia contra la mujer, inclusive asignando recursos humanos y materiales adicionales a la Fiscalía Especial y a los demás órganos encargados de enfrentar y reprimir esas violaciones de derechos.

2. Establecer procedimientos tendientes a intensificar la supervisión independiente, inclusive mediante informes periódicos, para las investigaciones realizadas bajo la dirección de la Fiscalía Especial, para hacer efectiva una evaluación periódica de las medidas adoptadas y oportunos avances en cada caso.
3. Lograr que las investigaciones de los asesinatos de mujeres se desarrollen, desde su iniciación, sobre la base de planes de investigación en que se tenga en cuenta la prevalencia de la violencia contra la mujer y posibles vínculos mutuos entre determinados casos.
4. Elaborar y aplicar un plan de acción referente a las denuncias pendientes sobre desaparición de mujeres, para asegurar que se estén examinando todas las posibilidades razonables de investigación, y para cruzar los datos relacionados a desapariciones con los referentes a homicidios, a fin de identificar posibles conexiones o modalidades.
5. Elaborar y aplicar un plan de acción con respecto a los casos "fríos", diseñado de modo de identificar y corregir todas y cada una de las fallas existentes en esos archivos (como las identificadas por la CNDH en su examen) y reactivar las investigaciones.
6. Ampliar la asistencia que ha proporcionado la PGR a la PGJE en casos aislados y concretar las contribuciones que puede y debe efectuar para fortalecer la capacidad local en ámbitos tales como asistencia técnica, en materia de investigación, criminológica, de medicina forense, de psicología forense y otras modalidades de asistencia científica.
7. Mejorar los procedimientos y prácticas tendientes a lograr que los informes de personas desaparecidas sean objeto de una investigación rápida, cabal e imparcial, inclusive a través de protocolos o directrices tendientes a garantizar el cumplimiento de normas básicas en todos los casos, y a la elaboración de nuevas iniciativas, como la publicación de boletines en los medios de difusión.
8. Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección de la integridad física y psicológica de las mujeres objeto de amenazas de violencia; y garantizar la eficacia de tales medidas.
9. Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes –incluidos policías, fiscales, médicos forenses y otros especialistas, jueces y personal judicial– en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género, en cuanto a los aspectos técnicos pertinentes para la investigación, el procesamiento y el castigo, así como a la necesidad de aplicar los conocimientos en su interrelación con las víctimas o sus familias.

10. Aplicar reformas destinadas a proteger los derechos de las víctimas o sus familiares, de modo de promover la protección y las garantías judiciales, principalmente mejorando los mecanismos que garanticen que las partes afectadas tengan acceso a información sobre la evolución de la investigación y sobre sus derechos en los procesos judiciales, así como desarrollar las posibilidades de obtener asistencia jurídica cuando sea necesario para llevar adelante tales procedimientos.
11. Garantizar una adecuada supervisión de los funcionarios encargados de adoptar medidas de reacción e investigación frente a delitos de violencia contra la mujer, y garantizar la efectiva aplicación de los mecanismos establecidos para llamarlos a responsabilidad en las esferas administrativa, disciplinaria o penal, según el caso, cuando estén omisos en el cumplimiento de sus cometidos conforme a la ley.
12. Proporcionar a quienes tratan de obtener asistencia de esos funcionarios un procedimiento asequible y eficaz de presentación de denuncias en caso de incumplimiento de sus obligaciones conforme a la ley, e información sobre la manera de invocar dicho procedimiento.
13. Reorientar las relaciones de trabajo con las personas y entidades que presten servicios de coadyuvancia (asesoramiento letrado en defensa de los intereses de la víctima en investigaciones y procesos penales) para hacer efectivo un intercambio de información fluido y utilizar plenamente el mecanismo de la coadyuvancia, tal como fue concebido en su origen ese auxiliar de la justicia.
14. En vista del clima de temor y amenazas relacionado con algunos de estos asesinatos y los potenciales vínculos de algunos con el crimen organizado, considerar la posibilidad de hacer participar a funcionarios policiales de otras regiones en los equipos de investigación, como medio de lograr que los funcionarios que viven en la comunidad no sean objeto de amenazas o presiones, y de incrementar la confianza ciudadana.
15. También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos, testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.
16. Someter todas las amenazas o actos de hostilidad denunciados en relación con esos asesinatos a investigaciones prontas, cabales e imparciales, dotadas

de mecanismos de debida diligencia, y el Estado debe realizar consultas adicionales con las organizaciones de la sociedad civil que ayuden a las víctimas y a sus familias, para elaborar y aplicar soluciones.

17. Se deben reforzar los servicios públicos destinados a las mujeres que hayan sido objeto de violencia, procurando especialmente ampliar el acceso al tratamiento médico y psicológico, establecer servicios sociales más integrales destinados a atender el problema de la subordinación económica que suele impedir a la mujer apartarse por sí misma de una situación abusiva, y proporcionar información y asistencia que garanticen un acceso efectivo a los recursos legales de protección contra esta violación de derechos y problemas jurídicos conexos, como la guarda de los hijos.

Recomendaciones para mejorar la aplicación de la debida diligencia para prevenir la Violencia contra la Mujer en Ciudad Juárez e incrementar su seguridad:

1. Hacer renovado hincapié en la capacitación de funcionarios del sector público, especialmente policías, fiscales, especialistas forenses, jueces y personal judicial, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia basada en el género.
2. Seguir creando espacios de diálogo y colaboración institucionales con fines de intercambio de información y estrategias, garantizar la existencia de enfoques coherentes, mejorar servicios y promover prácticas óptimas; es esencial que esos esfuerzos incluyan mecanismos de control, evaluación y seguimiento para evaluar las actividades y los obstáculos persistentes.
3. Coordinar y ampliar los esfuerzos en el ámbito federal, estatal y municipal, con el fin de mejorar servicios básicos como los de alumbrado en espacios y zonas marginales que hayan estado vinculados con riesgos de seguridad; seguridad con respecto al transporte; pavimentación de caminos en zonas marginales; y asignar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios.
4. Mejorar la detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer a través de servicios de salud; y proporcionar información sobre prevención de la violencia, tratamiento y servicios para los usuarios de esos servicios, especialmente servicios de salud reproductiva.
5. Elaborar sistemas de recopilación de datos para documentar e informar sobre el alcance y las consecuencias de la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, a fin de mejorar el diseño y la aplicación de las medidas para enfrentarla; y evaluar la eficacia de esas medidas.

6. Trabajar con la sociedad civil procurando diseñar y llevar a la práctica campañas de derechos y educación de amplia base; primero, para informar a las mujeres de Ciudad Juárez sobre su derecho a estar exentas de violencia y sobre la manera de buscar protección para ese derecho; y segundo, para asegurar que hombres, mujeres y niños comprendan el que la violencia basada en el género es una violación de derechos humanos, en el marco del derecho internacional y como delito punible conforme a la legislación de Chihuahua.
7. Adoptar medidas tendientes a involucrar a más hombres en iniciativas encaminadas a modificar actitudes y prácticas basadas en estereotipos, y lograr que las campañas públicas sean diseñadas de modo que correspondan a las necesidades de hombres y mujeres y de las familias.
8. Trabajar con los medios de difusión en la promoción de conciencia pública sobre el derecho a estar exento de violencia; informar al público sobre el costo y las consecuencias de tal violencia; difundir información sobre servicios de apoyo jurídico y social para quienes corren riesgos; e informar a víctimas, victimarios y potenciales victimarios sobre el castigo de esa violencia.
9. Trabajar con entidades de los niveles del Gobierno Federal y de los gobiernos del Estado de Chihuahua y de la Municipalidad de Ciudad Juárez responsables de la protección de los derechos de la niñez, a fin de garantizar la disponibilidad de mecanismos especiales de protección para niños amenazados de violencia basada en el género, y lograr que en la respuesta a la violencia de ese tipo contra las niñas se tenga en cuenta su especial vulnerabilidad.