

LA PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

*Enrique Bernales Ballesteros**

I. INTRODUCCION

Es un hecho objetivo de fin de siglo, el enorme progreso de la mujer en cuanto sujeto de derechos. Esta revolución se ha producido principalmente en el campo jurídico. Los procesos de cambio social y cultural han carecido, sin embargo del mismo dinamismo, constatándose que aún permanecen patrones de vida que discriminan e ignoran los derechos de la mujer. El tema de la protección internacional de los Derechos Humanos debe ser abordado desde esta perspectiva que analiza simultáneamente el desarrollo jurídico de la cuestión y su implementación en la realidad.

1. *La posición de las Naciones Unidas*

La creación de las Naciones Unidas en 1945 es uno de los factores que más ha contribuido a la formación de una rama singular del derecho; se trata del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este se caracteriza por desarrollar y poner en práctica mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos, a partir de la condición libre, igual y digna de la persona humana. La finalidad de este derecho internacional es hacer que se procese una conversión de toda la humanidad, de los sistemas políticos, económicos y sociales que implante en todo el planeta una cultura de los Derechos Humanos.

El propósito no sólo es loable, sino justo, necesario y estrictamente vinculante a los objetivos que inspiraron la creación de Naciones Unidas como la base de un sistema internacional en el que fuese una realidad la paz, la seguridad colectiva, el desarrollo de los pueblos y el progreso; en buena cuenta, la plena vigencia de los derechos humanos. Los objetivos están lejos de haberse alcanzado y en la declaración de apertura del Secretario General Boutros-Ghali a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena el año 1993, lo reconoció expresamente. En esencia, los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes; su práctica sólo es posible a través de la solidaridad, la justicia en las relaciones sociales, la equidad y la elaboración de normas jurídicas que atienden las necesidades y el respeto a la dignidad de la persona humana.

Esta cultura universal de los derechos humanos no se ha alcanzado aún. Existen costumbres, prácticas, comportamientos tolerados, filosofías políticas, patrones religiosos, gobiernos y sistemas político-jurídicos y socioeconómicos que violan los derechos humanos. Conseguir que se hagan realidad; es decir, que se promuevan, se encarnen en la persona y se respeten, exige una definición, una actitud de vida y un compromiso de lucha en favor de la humanidad.

En lo que respecta a las Naciones Unidas, la producción normativa en favor de los derechos humanos ha sido sostenida y muy intensa. La Asamblea General y organismos especializados como la OIT, la UNICEF o la UNESCO han aprobado entre declaraciones y convenciones, más de 100 documentos que cubren la totalidad de temas vinculados con los derechos humanos. Estos documentos son las fuentes del derecho internacional. Algunos de ellos, como la Declaración Universal, por su aceptación generalizada y su práctica acompañada de la creencia de su obligatoriedad, es decir, *opinio juris*, se ha convertido en derecho internacional consuetudinario. Otros documentos como los Pactos y Convenciones que norman materias específicas, son tratados de cumplimiento obligatorio entre las partes, habiéndose avanzado un largo trecho en la codificación de las normas internacionales de derechos humanos.

En materia de instrumentos y mecanismos jurídicos de protección, el trabajo realizado por las Naciones Unidas es muy rico. A nivel continental americano hay también progresos significativos, como la Convención Americana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de San José. No son pues normas jurídicas las que faltan; el problema radica más bien en la débil, cuando no inexistente voluntad política de cumplir con los pactos internacionales y en la ausencia de procesos orientados y estimulados hacia el cambio integral en favor de los derechos humanos.

2. *El tema de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*

De manera progresiva el tema de la mujer ha ocupado la atención de las Naciones Unidas. Al comienzo, es decir, en los primeros años, la preocupación fue cómo combatir la situación objetiva de discriminación, desigualdad y prejuicios acumulados contra la mujer. La declaración e instrumentos generales de las Naciones Unidas dan testimonio de ello. Poco a poco y gracias al dinamismo de las organizaciones de mujeres, principalmente, se ha profundizado en la temática y elaboración de documentos y planes de acción que deben hacer justicia en la situación de la mujer. Si el derecho positivo de los Estados dejara de lado la retórica y convirtiera en normas y programas el plan de acción de la Conferencia Mundial de la Mujer realizada recientemente en Beijing, se habría dado un gran paso en favor de la vigencia efectiva de los derechos humanos de todos.

2.1. Antecedentes

El fundamento de los derechos humanos de la mujer en el proceso de la elaboración por las Naciones Unidas de normas de protección internacional de los Derechos Humanos, se encuentra en primer lugar en la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. El artículo 2 inc. 2, dispone que los derechos y libertades proclamadas en la declaración, son en favor de todas las personas, sin distinción de ningún tipo. Mas adelante, el artículo 7 se refiere a la igualdad ante la ley y al derecho a igual protección de la ley. Los artículos 16 y 25 se refieren a derechos fundados en la condición de la mujer.

Al año siguiente, en 1949, se estableció el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. En 1952 se aprobó la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, que se refirió exclusivamente a este tipo de derechos. Aun cuando no abordó el conjunto de la problemática, es un antecedente válido. En 1956 entró en vigencia la convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud; la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud. El antecedente es útil porque a pesar del convenio sobre la esclavitud de 1926, subsistían instituciones y prácticas atentatorias a la desigualdad de la persona humana. El artículo 1 inc. c) se refiere precisamente a instituciones y prácticas humillantes contra la mujer como ser prometida o dada en matrimonio a cambio de dinero o especies, sin tener derecho a oponerse; el ser cedida por el marido, la familia o el clan del marido, a un tercero; o el ser transmitida por herencia a otra persona a la muerte del marido.

En 1957, entró en vigencia el Pacto de Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos. Fue aprobada por el ECOSOC y precisó el trato y condiciones a las reclusas mujeres.

Por su parte la OIT adoptó en 1953, el convenio relativo a la igualdad de remuneración (convenio 110) y el Convenio sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (convenio 111). Ambos instrumentos persiguieron acabar con las situaciones que negaban o restringían los derechos de la mujer en el trabajo, concediendo ventajas arbitrarias en favor de los hombres. A su vez, la UNESCO, aprobó en 1960 la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza.

Antecedente importante es la aprobación por la Asamblea General del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales y del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos el 16 de diciembre de 1966. Ambos pactos, sin perjuicio de constituir el marco normativo general de derecho internacional de los derechos humanos, contienen disposiciones que precisan alcances sobre la mujer. Así el artículo 7 del Pacto de derechos Económicos dispone:

«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 los de los hombres, con salario igual por trabajo igual.»

El artículo 10 se refiere a la protección especial a las madres durante un período razonable antes y después del parto. A su vez, el Pacto de derechos civiles y políticos contiene diversas disposiciones destinadas a poner fin a las discriminaciones por razón del sexo y a garantizar la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley.

Un último antecedente es la proclamación de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en Teherán en mayo de 1968. El dispositivo 15 de la declaración se refirió especialmente a la mujer, constatando una situación aberrante y contraria a la Carta de las Naciones Unidas:

«15. La discriminación de que sigue siendo aún víctima la mujer en distintas regiones del mundo debe ser eliminado. El hecho de que la mujer no goce de los mismos derechos que el hombre es contrario a la Carta de las

Naciones Unidas y a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La aplicación cabal de la Declaración sobre eliminación de la discriminación contra la mujer es una necesidad para el progreso de la humanidad».

Los documentos referidos precedieron al Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado en 1979 pero que recién entró en vigencia en 1981. Se trata pues de antecedentes válidos y vigentes, pero que dentro del período global que va de la fundación de las Naciones Unidas a nuestros días, pueden ser considerados como la primera etapa en la forma como el tema de la mujer queda incluido en la Protección Internacional de los Derechos Humanos. La segunda etapa sería entonces la que se inicia en 1979 con la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, aun cuando las Naciones Unidas tocaron aspectos específicos de la mujer cuando en 1952 aprobaron la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

2.2. Sobre el concepto de discriminación

El fundamento primero de los derechos humanos radica en el concepto de persona. Todo ser humano tiene los atributos inherentes a la persona; libre, igual y digna. Deriva de este planteamiento que aquello que mas hiera a los derechos de las personas es la discriminación; es decir, la distinción para conceder derechos y libertades a unos y negarlos a otros, amparándose en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o cualquier otro elemento que apele al origen nacional o social, la etnia, la posición económica, el nacimiento, la edad o cualquier otra condición.

Es un tema central de la filosofía de los Derechos Humanos puesta en práctica por las Naciones Unidas, la cuestión del combate a la discriminación. La tesis es que no puede haber protección efectiva a los derechos humanos de las personas, si no se elimina la discriminación. Este planteamiento aparece recogido en el artículo 2, inc. 1 de la Declaración Universal; en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 2). También es el fundamento de la Convención Americana que dispone el respeto a los derechos y libertades reconocidas y las garantías a su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna.

En relación a este tema Daniel O'Donnell señala en su documentada obra sobre la Protección Internacional de los Derechos Humanos, que «El principio de la igualdad de las personas y la consecuente ilegitimidad de la discriminación es uno de los principios trascendentales del derecho internacional de los derechos humanos» (O'Donnell, pág. 371). En el sentido expuesto, la no discriminación debe extenderse sobre todo criterio de distinción que arbitrariamente suprima o restrinja derechos y libertades; raza, color, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica, o nacimiento o cualquier otra condición.

El derecho internacional se ha referido específicamente a la cuestión de la discriminación y ha dispuesto su prohibición en convenios tales como; sobre las formas de eliminación de toda forma de discriminación racial en 1965; eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Intolerancia y discriminación fundadas en la Religión o las convicciones (1981); convenios 110 y 111 de la OIT sobre igualdad de remuneración y la no discriminación en el empleo, en fin, la UNESCO en el convenio contra la discriminación en la enseñanza.

Debe el punto de vista de la producción del derecho, la no discriminación es uno de los ejes más importantes del sistema de protección internacional. No obstante, es preciso señalar que la consideración de las denuncias sobre discriminación, en los mecanismos y procedimientos establecidos, ha sido limitada y poco eficaz para corregir las discriminaciones subsistentes. Por otra parte, los textos vigentes no han sido lo suficiente claros sobre algunas discriminaciones que no aparecen debidamente protegidos. Tal es el caso de la edad, la condición civil, la orientación sexual, las deficiencias físicas, las costumbres, etc. La fórmula de salvaguarda «cualquier otra condición social», siendo necesaria, no parece ser suficiente. Nuevas precisiones se requieren para que la protección gane en eficacia.

Es pertinente en cuanto el tema de la mujer, la definición que el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, maneja respecto de esta cuestión:

«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 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 es muy precisa en cuanto señala el sexo como factor utilizado para discriminar, en el sentido de

privar, excluir o restringir a la mujer en el ejercicio de los derechos que por igual corresponden al hombre y a la mujer.

Conviene precisar, respecto de la definición empleada que no es lo mismo diferenciar que discriminar. En efecto, no toda diferencia de trato constituye discriminación. La Carta Internacional de la Haya ha señalado al respecto que «si la diferencia no es contraria a la justicia, a la razón, o a la naturaleza de las cosas, no hay discriminación. «Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las NN.UU. ha señalado que «El derecho a la igualdad ante la ley y la a igualdad de protección ante la ley sin discriminación alguna, no hace discriminatoria todas las diferencias de trato. Una diferencia basada en unos criterios razonables y objetivos no constituye discriminación». Estas precisiones son atendibles y conviene tomarla en cuenta para entender los derechos iguales de la mujer, sin perjuicio de aquellos que le deben ser reconocidos por su diferencia y condición específicamente inherente, en su identidad de persona humana.

Otro aspecto importante es entender que la violación del principio de la no discriminación es de jure y también de facto, es decir, que existen situaciones que discriminan en el trato, en la oportunidad, que puedan romper con la igualdad establecida y protegida. Como ejemplo citamos reglas sociales de precedencia del varón o la aplicación de los derechos políticos de la mujer, que de facto constituyen situaciones discriminatorias. En este sentido es útil tener en cuenta que el principio de igualdad y la prohibición de la discriminación se complementan. El derecho a la igualdad ante la ley e igual protección de ella se extiende a todo derecho reconocido por la legislación interna y es más amplio que los derechos y libertades consagrados por el derecho internacional. Esta consideración debería aplicarse para evitar la discriminación.

3. La discriminación sexual

La dirección en que se ha movido ha sido combatir la discriminación sexual. Esta se ha prohibido expresamente en todas las declaraciones y convenciones de las Naciones Unidas sobre derechos humanos. De manera más específica el tema de la discriminación sexual ha motivado una normativa jurídica Ad Hoc. Tal es el caso de la convención sobre la nacionalidad de la mujer casada (1957), la Convención sobre los Derechos Políticos de la mujer (1952) y centralmente el convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en diciembre de 1979 pero que recién entró en vigor en 1981.

Para el Comité de Derechos Humanos, el principio de igualdad sexual tiene una jerarquía superior. La aplicación debe respetar el derecho de la mujer casada con extranjero, que le permite obtener residencia en el país del marido y recíprocamente, la nacional casada con un extranjero debe facilitar al marido el derecho de residencia permanente. La legislación nacional de muchos países norma con un criterio que en materia matrimonial concede al marido la facilidad de extender nacionalidad y residencia a su cónyuge, mientras que en el caso inverso la niega a la mujer la misma facilidad. Es el caso típico de discriminación sexual.

Pero las prácticas discriminatorias que sostienen la superioridad del hombre sobre la mujer cubren amplios aspectos de la relación social en muchos países que son signatarios de las declaraciones y los pactos internacionales contra la discriminación sexual. Esta abierta contradicción persiste inclusive cuando la legislación nacional ha hecho progresos en el sentido de la igualdad ante la ley y de igual protección de la ley. Se trata del aspecto mas vulnerable de la cuestión que denota una falta de voluntad política para impulsar el cambio en los patrones de comportamiento social, sustituyéndolos progresivamente por elementos de integración y cohesión social que desarrollen a plenitud la igualdad de derechos y libertades de todas las personas.

Esta contradicción no debe ser ocultada. Un análisis centrado exclusivamente sobre los avances jurídicos en materia de eliminación de la discriminación sexual de la mujer, sería sesgado y parcial. Algunos datos de los países más avanzados, por ejemplo los escandinavos, presentan información estadística que reflejan progreso y disfrute efectivo de las mujeres en sus derechos y libertades. La igualdad real está cerca de obtenerse. Pero lo que prima en el mundo es el patrón tradicional de organización social que jerarquiza en favor de las mejores oportunidades para el hombre, mientras «calculadamente» se otorgan concesiones segmentadas y controladas a las mujeres, para evitar cambios significativas en la estructura de poder mundial.

Es un hecho que la discriminación sexual persiste en la organización social de género. Los principales bienes, recursos, empresas y mecanismos nacionales e internacionales financieros y comerciales siguen mayoritariamente bajo control masculino. El mismo patrón puede observarse en la producción, el manejo de los recursos, la cultura y desde luego la política, donde se tolera la participación de las mujer, pero a condición de que sea minoritaria. La lectura de datos más desagregados, como los que se pueden obtener del índice de desarrollo humano (IDH), señalan la enorme disparidad subsistente entre hombres y mujeres, siendo éstas las más afectadas por la pobreza. En síntesis,

abierta contradicción entre el progreso jurídico en materia de protección contra la discriminación sexual y realidades que siguen permitiendo la dominación y la violencia sobre la mujer.

4. *Los mecanismos de protección internacional*

La contradicción señalada en el capítulo precedente, proviene principalmente de dos factores: la falta de voluntad política de los Estados para impulsar políticas y programas que den forma a procesos de cambio en favor de nuevos patrones de integración social horizontal de la mujer, y resistencia social inducida por los centros de poder en el sistema social, que se oponen a modificar la dominación tradicional. Pero la contradicción puede también motivarse por las señales equivocadas provenientes de la legislación sobre los derechos de la mujer, en cuanto sus mecanismos de protección carecen de adecuada fuerza y eficacia. Dedicaremos las siguientes páginas a comentar los principales instrumentos jurídicos internacionales de derecho de la mujer.

4.1. Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer

Este importante documento fue aprobado por la Asamblea General el 7 de Noviembre de 1967. Su inspiración fue la Declaración Universal de Derechos Humanos, que estableció el principio de la no discriminación y que proclamó que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Otra fuente fueron el conjunto de las resoluciones, declaraciones, convenciones y recomendaciones de las Naciones Unidas, aprobadas con el objeto de eliminar todas las formas de discriminación y fomentar la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Entre los fundamentos de la Declaración se reconoció también que seguía existiendo una considerable discriminación de la mujer, que impedía su participación en la vida política, social, económica y cultural de sus países en condiciones de igualdad con el hombre.

Desde este punto de vista la Declaración considera la discriminación contra la mujer como fundamentalmente impuesta y una «ofensa a la dignidad humana». El artículo 2 hace una apelación al derecho nacional al señalar que deben adoptarse las medidas necesarias para abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas que discriminan a la mujer, y asegurar la protección jurídica adecuada a la igualdad de derechos del hombre y la mujer. La sugerencia de incorporar tales derechos a niveles de constituciones, releva la importancia asignada al asunto, pero refleja también la gravedad alcanzada por la discriminación.

El realismo de la declaración está contenido en el artículo 3; al señalarse la necesidad de medidas para educar a la opinión pública y orientar las medidas conducentes a terminar con las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole basadas en la inferioridad de la mujer. En este aspecto, la Declaración se ubica en una posición de realismo sociológico, asumiendo que junto a la legislación era necesario impulsar procesos sociales destinados en cambiar patrones educativos y culturales que amparaban la discriminación. Este es el punto donde precisamente se hacía una apelación a la voluntad política, factor que, como hemos señalado, no acompañó en todos los países, a las modificaciones legislativos contra la discriminación.

La declaración recoge asimismo, los aspectos referentes a los derechos políticos, la nacionalidad, los derechos en el matrimonio, particularmente en los aspecto civiles, la trata de mujeres, los derechos iguales en materia de educación, empleo, remuneraciones, vacaciones, asignación familiar, etc. También la declaración otorga la debida protección a la maternidad, especificando además que las medidas de protección de determinados tipos de trabajo por razones inherentes a su naturaleza física, no debieran considerarse discriminatorias.

Otro aspecto interesante es que la Asamblea General volvió a establecer la importancia de la Declaración Universal como fuente esencial del derecho internacional de los Derechos Humanos, señalando que el principio de igualdad de derechos del hombre y la mujer debía aplicarse de conformidad con los principios allí consignados, al tiempo que recomendaba a los gobiernos y a las ONGs la promoción de la aplicación de los principios contenidos en la Declaración.

Como se puede apreciar la importancia de la Declaración es múltiple y debe ser considerada como un hito en favor de los Derechos de la Mujer. Por una parte, recogió y amplió las conquistas que hasta ese momento se habían conseguido en favor de la mujer. Por otra parte, ligó la condición de la mujer y sus derechos, con la declaración universal; es decir, formalizó de manera inequívoca que los derechos de la mujer, son derechos humanos. Por último, abrió el cause para que en la continuidad del compromiso asumido por las Naciones Unidas, se iniciaran los trabajos para una la Convención sobre los Derechos de la Mujer.

4.2. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Esta convención es el instrumento más importante de protección internacional de los derechos humanos de la mujer. En él se aprecian los fundamentos expuestos en la parte considerativa; los derechos y libertades consagrados en favor de la mujer y los aspectos de procedimiento convencional que permiten la acción en favor de tales derechos.

4.2.1. Los fundamentos

En cuanto a los fundamentos éstas son de tres órdenes. Los primeros invocan la filosofía de las Naciones Unidas sobre la dignidad e igualdad de la persona humana, base que sirve a la Organización para identificarse con los derechos humanos, promoviéndolos en la Declaración Universal y en diversos pactos internacionales, destinados a obtener de los Estados Partes, políticas que garanticen a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

En segundo lugar, los fundamentos de la convención reparan en graves situaciones de hecho como las siguientes: que las resoluciones, declaraciones y recomendaciones de las Naciones Unidas para favorecer la igualdad de derecho entre el hombre y la mujer no se cumplen; que la discriminación contra la mujer no sólo atenta contra la dignidad humana de ésta, sino también contra el aumento de bienestar de la sociedad y de la familia, y 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 y demás insatisfacción de necesidades; es decir, la constatación de que como una consecuencia de la discriminación y negación o limitación de derechos, la pobreza afecta principalmente a las mujeres.

El tercer orden de argumentos de la fundamentación, apela a la construcción de un nuevo orden, basado en la equidad y la justicia, donde eliminadas las discriminaciones y fortalecidas la paz y la seguridad internacional, se trabaje en el logro efectivo de la plena igualdad entre el hombre y la mujer. Aparece así el concepto de igualdad como un requisito indispensable para el desarrollo de la sociedad y el pleno bienestar de la familia, precisándose en tal contexto que la participación de la mujer en todas las esferas, contribuirá por un lado al logro de su plena igualdad con el hombre, pero también al desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz.

4.2.2. El texto de la Convención

En su aspecto positivo la Convención está compuesta de seis partes. Las cuatro primeras se refieren a los derechos sustantivos de la mujer y a las obligaciones que adquieren los Estados Parte de la Convención, La Parte quinta establece el mecanismo específico de protección. Finalmente la parte sexta se refiere a la vigencia de la Convención, sus alcances y a la solución de controversias respecto de su interpretación.

Como se ha señalado en línea anterior, el texto centraliza y da fuerza jurídica internacional a la no discriminación. Por tanto, el artículo 1 define lo que entiende por «discriminación contra la mujer». Señala al respecto que consistirá en cualquier distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales.

Esta definición del artículo 1, fija la naturaleza y alcances de la Convención, que serán, de un lado, la condena de la discriminación y el reconocimiento expreso de los derechos de la mujer, y por otra parte, la adopción de mecanismos que permitan la protección efectiva de tales derechos y libertades. Estos elementos aparecen desarrollados con nitidez en el artículo 2, y todos sus incisos. En efecto, en su parte introductoria el artículo consagra la condena de los Estados Partes a la discriminación contra la mujer y el compromiso que suscriben de eliminarla por todos los medios apropiados y sin dilación. Compromiso por tanto de: consagrar constitucionalmente la igualdad del hombre y la mujer, prohibir toda discriminación contra la mujer, establecer la protección jurídica efectiva de la igualdad de los derechos de la mujer con los del hombre y contra todo acto de discriminación; perseguir los actos y prácticas discriminatorias, revisar, modificar o derogar las leyes, reglamentos y practicas que constituyan discriminación contra la mujer.

Pero las obligaciones de los Estados Partes no se reducen a la acción legislativa. La convención va más allá e ingresa al terreno de las políticas y los medios para conseguir el objetivo de eliminar la discriminación contra la mujer. La transcripción de los artículos 3ero. y 5to. son relevantes a este aspecto del análisis.

«Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en la esfera 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 goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre».

«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.

Los dos dispositivos contienen obligaciones muy precisas para los Estados Partes en materia de políticas, programas de acción y disposición de recursos destinados a cambiar los patrones socioculturales, por lo general, anclados a prejuicios en favor del varón y proclives a la discriminación de la mujer. La Convención entendió bien que no se trataba de cambiar formales en la legislación, sino de un compromiso sólido y continuado en favor del cambio social en pro de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. Sin lugar a dudas, se trata de un asunto que interpela a la mayor parte de los Estados firmantes de la Convención, pues las obligaciones adquiridas en materia de políticas para acabar con la discriminación y su sustitución por nuevos patrones de vida social y cultural, sólo en una mínima parte se han cumplido.

El artículo 7, se refiere a los derechos políticos de la mujer. Formalmente podría decirse que el dispositivo se ha cumplido. Las mujeres han adquirido derechos de participar, de elegir, ser elegidas y ocupar cargos públicos. Constitucionalmente es un asunto que ya no se discute. Pero a pesar de ello las estadísticas de los procesos políticos señalan que la presencia de la mujer en los Parlamentos y en cargos públicos o en representaciones internacionales sigue siendo mínima y en todo caso muy inferior a la del hombre. Es decir, mantenimiento del patrón tradicional que se resiste a entregar cargos y funciones de responsabilidad pública a la mujer.

Los artículos 10 y 11 detallan las medidas a adoptar por los Estados Partes para garantizar la igualdad de derechos del hombre y de la mujer, en la esfera educativa, el empleo y la remuneración. En estos aspectos, la Convención recoge los derechos previamente establecidos por la UNESCO y la OIT respectivamente. Sin embargo, precisa los alcances al referirse más ampliamente a los problemas y restricciones a la mujer en el campo educativo y en el del empleo.

Tema importante es el contenido en el artículo 14 que se refiere a la mujer rural; es decir, a la campesina, reconociendo en su caso que se trata de la mujer que más sufre el abandono, la explotación y la discriminación. En este sentido es que la Convención fija obligaciones muy precisas para los Estados Parte, como la adopción de medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales, su participación en la elaboración y la ejecución de los planes de desarrollo, el acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia, beneficio directo de los programas de seguridad social, alfabetización funcional y educación, igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena, acceso a créditos y préstamos agrícolas, programa de viviendas, servicios sanitarios, agua, electricidad, transporte y comunicaciones. Un plan de acción vasto, acucioso, justo y necesario. Pero ¿en cuánto ha mejorado la condición de vida de la mujer campesina luego de las obligaciones adquiridas por los Estados Parte que aprobaron este artículo 14 de la Convención? En verdad, poco o nada, porque los Estados no han cumplido con los compromisos adquiridos.

El artículo 16 se refiere a los asuntos relacionados en el matrimonio y la familia. Entre otros aspectos se refiere a la planificación familiar al disponer en su inciso e) lo siguiente:

«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».

También en este caso, la convención incorporó disposiciones realistas, lamentablemente resistidas por los mismos Estados que la firmaron con propósitos de propaganda y retórica.

4.2.3. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que la Convención sobre la Eliminación de la

discriminación racial, la Convención sobre la Discriminación contra la mujer, dispone la formación de un Comité encargado de examinar los progresos realizados en la aplicación de la convención.

Conviene señalar respecto de los antecedentes citados que este Comité tendrá una competencia y atribuciones menores que el Comité establecido en el Pacto de derechos civiles y políticos. Su concepción y composición será mas bien parecida al Comité establecido en el artículo 8 de la Convención contra la discriminación racial. El número de miembros del Comité es 23, provenientes de los Estados Partes, designados por ellos aunque, como precisa el artículo 17 «ejercerán sus funciones a título personal» es decir, se persigue que el Comité está constituido por «expertos independientes». La duración de cada miembro en el Comité es de cuatro años.

¿Cuáles son las atribuciones del Comité? El artículo 18 da respuesta a esta inquietud al disponer que el Comité examina el Informe que los Estados Parte presentan sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectiva las disposiciones de la Convención. Este informe se presenta cada cuatro años o cuando lo solicita el Comité. Esta es la principal atribución del Comité, por cuanto ello le permite evaluar el estado de la Convención, así como conocer los factores y las dificultades, consignados en el informe que afectan al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención.

Según el artículo 20 el Comité se reúne anualmente por un período que dura dos semanas para examinar los informes. Un aspecto interesante es el contemplado en el artículo 24

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 Parte.
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.

Deriva de este artículo que la competencia y atribuciones de este Comité son reducidas. Compárese por ejemplo con las atribuciones que los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, conceden al Comité previsto en esa Convención y se concluirá en una significativa reducción de competencias. A diferencia de aquel, este Comité no se ocupa de las denuncias que un Estado Parte pueda presentar sobre otro que estima no cumple con las disposiciones de la Convención; tampoco ejerce iniciativa de conocimiento por vías propias, no nombra comisiones especiales de conciliación para asuntos de controversia entre Estados Parte de la Convención; tampoco tiene capacidad para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de la jurisdicción, que alegaran ser víctimas de violaciones por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en el Convención.

Tampoco puede presentar al Estado Parte interesado sus sugerencias en forma directa, etc. En verdad, no se entiende el propósito de estas limitaciones, que objetivamente consideramos restan eficacia al Comité reduciéndolo a un rol pasivo y carente de iniciativas reales, pues está demasiado constreñido por los Estados Parte de un lado y las decisiones de la Asamblea General a la cual se dirige por el conducto obligatorio del ECOSOC.

En cuanto a la transmisión de los informes a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer el mecanismo se refiere al organismo creado en 1946 con la finalidad de dedicarse a la defensa de los derechos de la mujer. Pero está formada por representantes de los Estados miembros de la ONU y no cuenta con expertos independientes.

Este aspecto neutraliza las funciones de la Comisión. En efecto, este órgano no sólo conoce el informe del Comité contra la discriminación de la mujer, sino que también puede conocer denuncias sobre violaciones de los derechos de la mujer, pero carece de un procedimiento específico y facultativo que le permite dedicarse con exclusividad y eficacia al conocimiento de las denuncias individuales de esas violaciones. El procedimiento autorizado es de tipo confidencial y no actúa con autonomía pues las denuncias son sometidas por el Secretariado a los Estados denunciados, sin el conocimiento previo de la Comisión. Es en este sentido que el envío del Informe del Comité sobre la eliminación de la discriminación a la Mujer a la Comisión sobre la condición jurídica y social de la mujer nos parece algo inocuo, habida cuenta de la falta de procedimientos eficaces de ese organismo para una protección real de los derechos de la mujer.

En realidad, a lo largo de la década de los 80 ha sido la Comisión de los Derechos Humanos la que ha sido más activa en el conocimiento de las denuncias por violaciones contra los derechos humanos de la mujer. La posibilidad de utilizar procedimientos extra-convencionales, por parte de esta Comisión, ha facilitado que se canalicen por esa vía las denuncias. En los últimos años, la Comisión creó además, una Relatoria Especial para asuntos vinculados con los derechos humanos de la mujer.

4.3. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Una de las primeras expresiones del interés y el compromiso asumido por las Naciones Unidas contra la discriminación de la mujer y en favor de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer, fue la Convención sobre los Derechos Políticos de la mujer, aprobada en diciembre de 1952 pero que recién entró en vigencia el 7 de julio de 1954.

La lucha de las mujeres por sus derechos políticos se remonta a fines del siglo pasado, pero la obtención de éstos fue lenta y debió vencer la resistencia de usos, costumbres y prejuicios que consideraban que la mujer no era apta para la política. En realidad, uno de los aspectos básicos de la supremacía del hombre sobre la mujer, es el monopolio por éste de la política. El reconocimiento de los derechos políticos de la mujer ha significado admitir su competencia política y romper con una dominación con apariencia de legítima, que en ciertos aspectos se resiste a desaparecer.

El edificio comenzó a derrumbarse desde las primeras décadas de este siglo, pero la conquista efectiva de los derechos políticos de la mujer está ligada con la etapa de la fundación de las Naciones Unidas, la descolonización, la libre determinación, la universalización de la democracia y la creación de nuevos Estados en los pueblos que accedían a la independencia, adaptando al patrón de ciudadanía contenido en la Declaración Universal. Esta consagra el derecho de toda persona al voto, a la elección y a la participación en el gobierno de su país; desecha que el voto sólo puede ser ejercido por los hombres.

Es esta la filosofía que inspira la Convención de los derechos políticos de la mujer, señalando expresamente en la parte considerativa que las partes contratantes reconocen el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y que es preciso igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos.

En la parte dispositiva, los tres primeros artículos, estructuran el contenido de los derechos políticos que la Convención reconoce; derecho de la mujer a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (artículo I); igual derecho a ser elegida para todos los organismos públicos electivos (artículo II) y derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación alguna (artículo III).

La Convención no estableció ningún mecanismo de procedimientos; pensamos al respecto que para estos efectos, es aplicable la protección establecida en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su primer protocolo facultativo. En todo caso, es un hecho que se han generalizado el derecho de la mujer a elegir y ser elegida. No obstante, el mayor progreso objetivo se ha dado en relación al derecho al voto. El número de mujeres que acceden a cargos públicos elegibles y a los que no lo son, sigue siendo, lamentablemente, minoritario. En la práctica, y a pesar del reconocimiento jurídico, los usos, las costumbres y los prejuicios hacen que el hombre mantenga una larga hegemonía en cuestiones de poder político y gobierno.

5. *Situación Actual*

La preocupación de las Naciones Unidas para combatir la discriminación y plasmar la igualdad de derechos, efectivos, entre el hombre y la mujer, es un dato objetivo de nuestro tiempo, que puede rastrearse desde la misma creación de las Naciones Unidas en 1945. Los numerosos organismos y entidades que tienen a sus cargo diversos aspectos vinculados con la mujer, así como las declaraciones y convenciones sobre el tema acreditan largamente el interés de la organización internacional.

Aún cuando los avances han sido significativos, los mayores logros han sido en el campo normativo, destacando en tal sentido la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. No obstante, la realidad resiste en muchos aspectos, debido entre otras razones, a que han faltado acciones sostenidas, orientadas a transformar patrones sociales cargados de prejuicios contra la mujer. Por otra parte, subsisten reservas tradicionales que no transigen con el reconocimiento a determinados derechos de la mujer.

Al 15 de noviembre de 1995, son 147 el número de países que han firmado y ratificado la Convención sobre las formas de discriminación contra la mujer, y varios de ellos con reservas sobre aspectos sustantivos. Por otra parte, en 1985 las Naciones Unidas patrocinaban la III Conferencia mundial sobre la mujer. No obstante, sería un exceso de optimismo confundir los propósitos de las declaraciones y las Convenciones, así como plan de acción, con la realidad. En términos comparativos, es necesario admitir que los avances han sido lentos.

La subsistencia de modalidades de desigualdad que afectan los derechos y la dignidad de la mujer, fue determinante para que la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, realizada en junio de 1993 en Viena, confirmase del modo más taxativo, que «los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable

integrante e indivisible de los derechos humanos universales». La declaración sostuvo a continuación que: «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 basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional».

Pero la Conferencia fue más allá de esta declaración; sus párrafos 36 a 44 contienen elementos críticos en los cuales filtra la insatisfacción por la persistencia de estructuras sociales y modelos de organización que ignoran o minimizan los derechos humanos de la mujer y el desinterés de algunos Estados para reconocerlos y protegerlos. Es en esta línea que interpretamos el pedido de la Conferencia a los gobiernos e inclusive a las Naciones Unidas, para que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, su integración y plena participación, como agente y beneficiaria en el proceso de desarrollo.

La Conferencia también ratificó su preocupación por un mejor funcionamiento de los órganos y mecanismos existentes en las Naciones Unidas. Esta posición confirma nuestra apreciación sobre el perfil bajo y la poca eficacia de los mecanismos de protección internacional de la mujer. Tal es el caso de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer o el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer.

La conferencia destacó como otro aspecto relevante la necesidad de eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada y erradicar los 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. Una y otra cosa existen y es fuente de ofensas a la dignidad de la mujer y al reconocimiento de sus derechos no sólo como una norma jurídica, sino como conducta social cotidiana.

Pero donde la Conferencia fue más al fondo de la cuestión es en su párrafo 39 en el que admite que subsisten, encubierta o abiertamente, formas diversas de discriminación contra la mujer, instando a todos los Estados para que firmen la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, pero también retirando las reservas que limitan los alcances universales de su texto:

«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 que sean contrarias al objeto y la finalidad de la Convención o incompatibles con el derecho internacional convencional».

Complementariamente, se señaló que los órganos de vigilancia debían, según la Conferencia, hacer un mejor trabajo de difusión sobre los instrumentos de protección de los derechos de la mujer; y también estudiar la posibilidad de introducir el derecho de petición, así como un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

La plataforma de la Conferencia incluyó finalmente aspectos referentes al disfrute por la mujer del más alto nivel de salud física y mental, a la más amplia gama de servicios de planificación familiar, igualdad de acceso a la educación y a los puestos de dirección, que le permitan una mayor participación en la adopción de decisiones.

Las deliberaciones de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos tuvieron pues la pertinencia de relevar el tema y actualizarlo. Su crítica hay que considerarla positivamente, pues significa un estímulo para salir de la autosatisfacción por los logros conseguidos en las declaraciones y convenciones sobre los derechos de la mujer, interesándose de manera especial por su concreción en el terreno de la realidad y la puesta en práctica de programas de acción que transformen la realidad, para que todas las sociedades del mundo derroten los prejuicios, las intolerancias y las prácticas que niegan o limitan los derechos de la mujer. En este terreno, la Conferencia abrió el paso a la Conferencia de Beijing, ratificando definitivamente que los derechos humanos de la mujer son parte consustancial de los derechos humanos universales.

En concreto, la tarea principal en lo que a protección internacional de los derechos humanos de las mujeres se refiere, consiste en perfeccionar los mecanismos existentes; en cubrir los vacíos temáticos; en precisar y fortalecer los procedimientos y competencias previstas en los mecanismos de protección internacional; y en lograr que ellos sean recogidos por la legislación nacional de los países del orbe. Pero este empeño, para que sea exitoso, tiene que ir acompañado de un Plan de Acción, como el aprobado recientemente en la Conferencia de Beijing, porque es en la transformación de la realidad y en la adopción de estructuras sociales basadas en criterios de igualdad, equidad y complementariedad, que los derechos humanos de la mujer dejarán de ser parte de la retórica, para convertirse en una práctica universal.

Nota:

* Enrique Bernales Ballesteros, Doctor en Derecho, asesor de la Comisión Andina de Juristas, Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.