

Documento de trabajo

Recomendaciones legislativas del comité CEDAW a los países latinoamericanos

Autoras: Marcella Zub Centeno y Line Bareiro

Madrid, 15 y 16 de junio de 2009



Encuentro de

Mujeres Parlamentarias

de América Latina y el Caribe

Políticas que Transforman



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Fondo España - PNUD

"Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe"

En colaboración con:



El presente documento fue elaborado por la/s autora/s a solicitud del Fondo Fiduciario España-PNUD “Hacia un Desarrollo Integrado e Inclusivo en América Latina y el Caribe” como un insumo para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias “Hacia una Agenda Política para la igualdad de género en América Latina y el Caribe”.

El documento es una versión preliminar en proceso de revisión, al que se van a incorporar también elementos y reflexiones del Encuentro. Está previsto también que se alimente de una serie de discusiones y foros virtuales que se celebrarán en los próximos meses.

Los conceptos vertidos en la presente publicación no reflejan necesariamente las opiniones de las agencias organizadoras del Encuentro.

No reproducir ni total ni parcialmente.

RECOMENDACIONES LEGISLATIVAS DEL COMITÉ CEDAW A LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Marcella Zub Centeno y Line Bareiro

Contenido

Introducción	3
Precisiones conceptuales en las recomendaciones legislativas del CEDAW	4
Equidad e. Igualdad	4
Discriminación contra la mujer	4
Derogación de la legislación discriminatoria	5
Recomendaciones legislativas temáticas.....	6
Violencia contra la mujer	6
Trata y tráfico de mujeres y niñas, explotación sexual y prostitución.....	8
Relaciones de familia.....	9
Derechos sexuales y reproductivos.....	10
Igualdad en las relaciones laborales	12
Participación política de las mujeres, adopción de medidas sostenidas y de carácter temporal....	13
Fortalecimiento de la institucionalidad de mujer/género en el Estado.	14
Ratificaciones del Protocolo Facultativo.....	15

I. Introducción

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) es el instrumento internacional considerado como la Carta Magna de las Mujeres¹. Es el segundo instrumento de DDHH más ratificado del mundo y también el que más reservas tiene. Cuenta con 186 Estados Parte y el último país en ratificarla fue Qatar, el 29 de abril de 2009². Ha sido ratificada por todos los Estados de América Latina.

Junto a UNIFEM e INSTRAW, CEDAW es uno de los grandes productos de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en México en 1975. A partir de su aprobación en 1979, ha sido ampliamente utilizada tanto por el movimiento de mujeres, como por los mecanismos nacionales e internacionales que promueven la igualdad y la no discriminación de las mujeres, y crecientemente, por la judicatura. La Convención CEDAW constituye una guía orientadora para los Estados Parte.

Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, conocido como el Comité CEDAW, el Comité o el CEDAW. Este órgano da seguimiento a los informes presentados por los Estados sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. También hace recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes. Una vez adoptada una recomendación General debe ser incluida en el informe de los países al Comité, junto a las recomendaciones que el propio país hubiese recibido. A la fecha el CEDAW ha adoptado 25 recomendaciones generales.

Este documento recoge sistemáticamente las recomendaciones legislativas específicas en materia legislativa, hechas por el Comité a los países latinoamericanos, que puede ser de interés para el Encuentro de parlamentarias de la región. Los poderes legislativos son destinatarios de recomendaciones del Comité CEDAW y en reiteradas ocasiones los ha instado a que de conformidad con su reglamento y cuando proceda, adopten las medidas necesarias en lo que respecta a la aplicación de las observaciones finales para sus respectivos países.

Es necesario señalar que las recomendaciones del Comité se dirigen a todos los poderes del Estado y plantea cuestiones tan diversas como el fortalecimiento de la educación y la capacitación sobre la convención, sobre los principales conceptos y el alcance de la discriminación indirecta, por ejemplo. Da gran importancia a la capacitación de las mujeres para el ejercicio de sus derechos, entre ellos los contenidos en CEDAW, teniendo en cuenta el analfabetismo y el plurilingüismo de la población, centrándose especialmente en todos los grupos vulnerables de mujeres para que conozcan sus derechos y sean capaces de ejercerlos³. Recomienda también la concienciación y sensibilización de la población en general.

¹ Esa calificación fue pensada por la jurista feminista costarricense Alda Facio y se difundió y utilizó ampliamente.

² http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#EndDec

³ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala. (CEDAW/C/GUA/CO/7, 2009, p rr.. 12

Todo ello es de gran relevancia. Sin embargo, el recorte necesario para que pueda ser un soporte para el trabajo en el Encuentro, ha sido el ceñirse exclusivamente a las recomendaciones de carácter legislativo, incluidas en las observaciones a los países.

Las observaciones finales del Comité para cada país tienen como fuente a los informes que los Estados Parte presentan al año de la ratificación y después cada cinco años, las respuestas a consultas realizadas al país y lo que los y las expertos/as han analizado de la sesión de examen del país. Adicionalmente, el Comité recibe también el o los Informe Sombra preparados por organizaciones de la sociedad civil del país examinado y escucha brevemente a los/as representantes de las organizaciones en una sesión previa al examen del país

Cada país de la región ha presentado por lo menos dos informes y obtenido una serie de recomendaciones al respecto durante la última década. Estas recomendaciones constituyen obligaciones legales que deben ser asumidas por los Estados Parte, en el marco del cumplimiento de la Convención. Pero en este caso ha sido pensado como un insumo consistente que puede contribuir a las reflexiones sobre una posible agenda legislativa para la igualdad de género en la región.

II. Precisiones conceptuales en las recomendaciones legislativas del CEDAW

Equidad e Igualdad

Una reiterada observación del Comité es que a pesar de que las Constituciones de los países latinoamericanos consagran el principio de igualdad y la Convención CEDAW tiene como propósito la eliminación de la discriminación hacia las mujeres, los países tienden a usar el término equidad como sinónimo de igualdad.

Es sabido que el concepto aristotélico de equidad está relacionado con la justicia, en tanto que el de igualdad es un concepto de la ilustración y se vincula con el mismo valor que tienen las personas pertenecientes a diferentes grupos y colectivos en una sociedad. El movimiento de mujeres ha reflexionado y utilizado ambos conceptos.

Concretamente, el Comité pide a los Estados Parte que tomen nota de que los términos “equidad” e “igualdad” expresan ideas diferentes y que su uso simultáneo puede dar lugar a confusiones conceptuales. Señala que “La Convención tiene por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto (formal y sustantiva) entre mujeres y hombres”. El Comité recomienda que se emplee sistemáticamente el término “igualdad” en los informes, planes y programas.

Discriminación contra la mujer

El Comité ha recomendado a los Estados que no han definido la discriminación contra las mujeres, que lo hagan basándose en el artículo uno de la Convención. El primer artículo de CEDAW define la discriminación hacia las mujeres como:

“(…) 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).

El Comité CEDAW alienta a los Estados Parte a que al incorporar la definición de discriminación contra las mujeres se abarque tanto la discriminación directa como la indirecta, de conformidad con el artículo 1 de la Convención, en sus constituciones y en otros textos legislativos nacionales. Igualmente, recomienda que se incorpore de manera plena en sus legislaciones, el principio de no discriminación tal y como se recoge en la Convención. De esta manera el Comité supone que el avance en el logro de la igualdad de jure es una premisa indispensable para alcanzar la igualdad de facto de la mujer.

III. Derogación de la legislación discriminatoria

La incorporación de los conceptos de igualdad y de no discriminación en la legislación interna, viene acompañada de la recomendación de que se prohíben concretamente las normas, políticas, programas, medidas y prácticas discriminatorias. Es así que el Comité también insta a los Estados a:

Adoptar una definición y prohibir actos que discriminen a la mujer, también implica la obligación de los Estados de modificar o eliminar los conceptos que no se adecuan a lo dispuesto en la Convención, para que se proteja y garantice el goce de los derechos humanos de las mujeres⁴.

La legislación discriminatoria hacia las mujeres subsiste, a pesar de los avances en la mayoría de los países de la región. La persistencia de leyes o de disposiciones legales discriminatorias de encuentra principalmente en lo referente a las relaciones de familia, en el ámbito del derecho penal y en el derecho laboral.

Hay países en los que se sigue considerando como bien protegido ante la violación de una mujer, el honor de su marido o de su familia y no la integridad física, o la autonomía sexual de la víctima. En otros se continúa tipificando como “contra el orden de las familias” y “contra la moralidad pública”, al aborto, el rapto, la violación, el estupro y el incesto. Incluso se mantienen disposiciones de que en casos de violación y otros abusos, la impunidad del culpable si éste contrae matrimonio con la víctima. Se debe atender también que no sean discriminatorias las causales de divorcio⁵.

⁴ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador. (A/58/38), 2003, p. rr.. 250.

⁵ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Bolivia, CEDAW/C/BOL/CO/4, 2008, p. rr.. 7

El Comité recomienda a los Estados que deroguen toda disposición discriminatoria contra las mujeres en el ámbito familiar. Ha recomendado a un país de la región que elimine sin demora la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio⁶, y a otro que *“supervise atentamente la práctica del divorcio por consentimiento, y particularmente cualquier efecto negativo que pudiera tener para la mujer en relación con cuestiones tales como los pagos de pensión alimenticia, la guardia y el sostenimiento de los hijos, y la distribución de los bienes matrimoniales”*⁷.

El Comité ha puesto énfasis en la importancia de superar los conceptos estereotipados y prácticas culturales discriminatorias, que deben ser trabajadas y combatidas por los Estados con el fin de abolirlas, de conformidad con el artículo 5 de la Convención. El CEDAW ha puesto énfasis en este sentido, declarando que:

(...) al Comité le preocupa el arraigo de las actitudes patriarcales y de los estereotipos relativos a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia, el trabajo, la vida política y la sociedad, que constituyen graves obstáculos para que las mujeres puedan ejercer sus derechos humanos. También preocupa al Comité que ciertos grupos de mujeres, además de verse afectadas por los estereotipos de género, afronten múltiples formas de discriminación por motivos tales como su origen étnico o su sexualidad.⁸

En el marco de la adopción de estos conceptos se debe entonces proceder a derogar toda la legislación que siga discriminando a la mujer, en particular las disposiciones discriminatorias de los códigos laboral, civil y penal⁹. El Comité ha destacado de “alta prioridad” el trabajo parlamentario para transformar la cultura patriarcal, teniendo en cuenta que es el órgano encargado de legislar y de velar por la armonización de la legislación interna y la Convención, a nivel municipal, departamental- federal y nacional, acelerando las reformas encaminadas a lograr la igualdad de jure para la mujer y la observancia de la Convención.

IV. Recomendaciones legislativas temáticas

Violencia contra la mujer

La CEDAW brinda un marco indispensable para entender el vínculo entre discriminación y violencia. Aunque si bien la Convención no trata de forma expresa la violencia, el Comité como órgano encargado de interpretarla, en 1992 adoptó la Recomendación General 19 sobre la “violencia contra la mujer” donde refiere:

⁶ Recomendación del Comité a Uruguay, CEDAW/C/URY/CO/7, 2008, p. rr.. 49

⁷ Recomendación del Comité a Cuba, A/55/38, 2000, p. rr.. 268

⁸ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Guatemala. CEDAW/C/GUA/CO/7, 2006, p. rr.. 19

⁹ Esta recomendación es hecha por el Comité a Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

“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”.¹⁰

Teniendo en cuenta los informes de los Estados, el Comité ha visibilizado la necesidad de mejorar las legislaciones internas en materia de violencia contra la mujer, exhortando a los Estados a que:

“asegure[n] la formulación adecuada y la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación vigente en materia de lucha contra la violencia contra las mujeres y las niñas, en particular la violencia doméstica y la violencia sexual (...)”¹¹.

Una de las recomendaciones reiteradas para la “formulación adecuada”, es la erradicación de la utilización del recurso de conciliación entre el agresor y la víctima en los casos de violencia contra la mujer¹². La debilidad de las normativas y políticas hacen que la intensidad y prevalencia de fenómeno no disminuyan y peor aún, se alcancen niveles de femicidio en la región. La violencia contra la mujer es una violación de derechos humanos y una discriminación, y como tal, debe ser debidamente penalizada y sancionada.

Algunos códigos penales siguen tipificando a la violencia hacia las mujeres como mera contravención, y en otros se exige el requisito de la habitualidad para la configuración del delito de violencia intrafamiliar. Eso lleva a sanciones leves como multas o privativas de libertad de 2 años, que permiten la adopción de medidas sustitutivas.

El Comité insta a los Estados, que de conformidad con su recomendación general 19, aseguren que se tipifiquen como delito todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia física, psicológica y económica. Se recomienda también que las mujeres y niñas que sean víctimas de actos de violencia puedan valerse inmediatamente de recursos de reparación y amparo, así como el enjuiciamiento y castigo a los autores del hecho punible.

Hay una comprobada dificultad para el acceso a la justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia. Así lo revela también otro órgano de DDHH de la región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que considera que la mayoría de los casos de violencia hacia las mujeres están marcados por una impunidad que alimenta la perpetuación de la violación de derechos de las mujeres.¹³

¹⁰ Recomendación General No. 19, p. rr.. 6

¹¹ Recomendación hecha por el Comité a Bolivia en 2008, p. rr.. 25. En estos términos el Comité también ha hecho recomendaciones similares a Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹² Esta recomendación ha sido hecha a República Dominicana, Bolivia y Costa Rica.

¹³ Informe “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas”, Relatoría sobre Derechos Humanos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos (OEA), p. rr.. 2. 2007

Es por eso que el Comité, además de insistir a los Estados que tomen medidas legislativas, les insta a que conciban y apliquen estrategias integrales para combatir y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer. Entre ellas, campañas de sensibilización pública y difusión de leyes¹⁴, la capacitación al funcionariado público¹⁵, la creación de sistemas estadísticos de datos sobre violencia contra la mujer¹⁶, el seguimiento y evaluación de los efectos de las leyes¹⁷, la adopción de medidas eficaces para la aplicación plena de las leyes y reglamentos, incluyendo presupuestos adecuados¹⁸, la vigilancia en la aplicación de las leyes y la sanción a los/as funcionarios/as que no la apliquen¹⁹, el establecimiento de albergues y otros servicios para las mujeres víctimas²⁰ y un esfuerzo por lograr la participación de los medios de comunicación y la educación pública para el cambio de las actitudes sociales, culturales y las tradiciones que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y la perpetúan²¹.

Trata y tráfico de mujeres y niñas, explotación sexual y prostitución.

Concordante con otros instrumentos regionales como la Convención de Belem do Pará²², el Comité ha expresado que la violencia de género ocurre tanto en espacios privados como públicos, y puede darse en el marco de relaciones íntimas o por desconocidos. Son expresiones de violencia la trata y tráfico de mujeres y niñas, la explotación sexual, la prostitución, entre otras. 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 tratos²³.

En los países latinoamericanos y del Caribe, los altos índices de desigualdad y pobreza acarrearán estas prácticas discriminatorias, según el Comité *“la pobreza y el desempleo*

¹⁴ Recomendación hecha por el Comité a Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y República Dominicana

¹⁵ Recomendación hecha por el Comité a Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

¹⁶ Recomendaciones hechas por el Comité a Bolivia, Brasil, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

¹⁷ Recomendaciones hechas por el Comité a Brasil, Perú, Ecuador, Paraguay y Venezuela.

¹⁸ Recomendaciones hechas por el Comité a Brasil, Costa Rica, Ecuador, México,

¹⁹ Recomendación hecha por el Comité a Honduras.

²⁰ Recomendación hecha por el Comité a Paraguay y Uruguay

²¹ Recomendación hecha por el Comité a México, sin embargo, de la lectura de las recomendaciones de otros países de la región, vemos que el Comité hace un fuerte énfasis en el trabajo con los medios de comunicación en el combate a los estereotipos. La Observación General No. 19 se refiere al respecto a *“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 forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con cuchillo 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 físicas 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. 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.”* Recomendación General 19, párr. 11 y 12.

²² El nombre completo de este importante instrumento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos es “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”.

²³ Recomendación General No. 19, párr. 14 in fine.

*umentan las oportunidades de trata [...] la pobreza y el desempleo obligan a muchas mujeres, incluso a muchachas, a prostituirse (...)*²⁴.

Este no ha sido un tema menor evaluado por el Comité, y ha generado una serie de recomendaciones al respecto, que empiezan por la adopción de legislación eficaz para combatir estas prácticas, tipificando estos delitos adecuadamente, permitiendo el enjuiciamiento y sanción de los perpetradores²⁵.

En el combate a la trata de personas, el Comité recomienda a los Estados Parte que impulsen, en la medida de lo posible, acuerdos regionales²⁶, fomenten actividades de cooperación internacional, regional y bilateral con los países de origen, tránsito y destino a fin de prevenir la trata²⁷. Igualmente, alienta a los estados a preparar y ejecutar programas de concienciación, investigar las causas profundas de la trata y mejorar la situación económica de las mujeres, para eliminar así su vulnerabilidad ante la explotación y los tratantes²⁸. Realizar estudios, análisis y estadísticas desagregadas por sexos sobre la incidencia de esta problemática, y adoptar medidas para la rehabilitación e integración social de las mujeres y las niñas víctimas de la trata y explotación sexual²⁹.

Respecto a la prostitución, el Comité recomienda desalentar la demanda masculina de la prostitución y fomenten medidas que proporcionen a la mujer prostituta alternativas económicas para vivir dignamente³⁰.

Relaciones de familia

El artículo 16 de la Convención establece la obligación de los estados de *“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”*. 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 sin

²⁴ Recomendación General No. 19, p. rr.. 14 y 15

²⁵ En el caso de Ecuador, el Comité expresó su preocupación indicando que: “Si bien la Constitución garantiza la protección de niñas, niños y adolescentes contra el tráfico de menores, prostitución, pornografía y explotación sexual, y la ley tipifica como delito la corrupción de menores, preocupa al Comité que varias de esas conductas no estén tipificadas explícitamente como figuras delictivas en el Código Penal y que no exista protección suficiente a las víctimas de estos delitos”. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Ecuador A/58/38, 2003, p. rr.. 311.

²⁶ Específicamente el Comité se ha referido a acuerdos regionales en los países del Mercado Común del Sur (Mercosur).

²⁷ Recomendaciones hechas por el Comité a Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay.

²⁸ Recomendaciones hechas por el Comité a Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

²⁹ Recomendaciones hechas por el Comité a Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

³⁰ Recomendación hecha por el Comité a Honduras, México, Perú y República Dominicana. En el caso de Perú, el Comité en sus observaciones finales de 1998 expresó su preocupación respecto a la reglamentación de la prostitución y ha señalado: “El Comité muestra su preocupación respecto a las consecuencias de la reglamentación de la prostitución y se alaba que desea saber si el resultado de dicha reglamentación ha sido proteger los derechos de las prostitutas, evitando que sean víctimas de la violencia, tráfico y explotación, así como del contagio de enfermedades o si, por el contrario, protege la salud de los clientes y les facilita la utilización de los servicios sexuales”. A/53/38/Rev.1, 1998, p. rr.. 325

tomar como base a los principios contenidos en la Convención. Ello ha llevado a limitaciones en el derecho a la igualdad de las mujeres porque invariablemente limitan su derecho a la igualdad de situación y de obligaciones en el matrimonio. Esa suele ser la 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 Convención³¹.

Una de las reiteraciones del Comité a varios países latinoamericanos y del Caribe, es sin duda el aumento de la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años tanto para las mujeres como para los hombres, con el fin de ajustarla a las disposiciones del artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y a las del párrafo 2 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y a las de la recomendación general 21 del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer sobre la igualdad en las relaciones matrimoniales y familiares³².

La recomendación general 21 señala al respecto:

“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”.

Derechos sexuales y reproductivos

Para el cumplimiento del artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica, en 1999 el Comité realizó la Recomendación General 24, donde señala elementos fundamentales que tienen que tener en cuenta los estados en este sentido. Las recomendaciones más frecuentes a los Estados latinoamericanos y caribeños en este sentido versan sobre cuatro puntos en particular:

³¹ Observación General No. 21; La igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, p. rr. 17

³² Esta recomendación ha sido una reiteración del Comité en varios países entre los que se incluyen: Bolivia, Cuba, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

- 1) Insta a los Estados a fortalecer, incluso mediante los presupuestos que son función del legislativo, la ejecución de programas y políticas de planificación familiar y de salud reproductiva encaminadas a brindar un acceso efectivo a las mujeres y a las adolescentes, especialmente en el medio rural, a la información sobre la atención y los servicios de salud. Sostiene que estas políticas deben establecerse en el marco del carácter laico de los estados y dirigidas a hombres y a mujeres.³³
- 2) Incorporación de la educación sexual en función de la edad en los planes de estudios, con el fin de fomentar un comportamiento sexual responsable y organice campañas de información para impedir los embarazos entre las adolescentes.³⁴
- 3) Las elevadas tasas de mortalidad materna en los países de América Latina, lleva al Comité a recomendar que sin dilación se adopten medidas eficaces para resolver este problema y evitar que mujeres continúen muriendo a causa de abortos clandestinos. Para ello, el Comité recomienda que los Estados garanticen atención médica adecuada durante el embarazo, parto y posparto y aseguren el acceso a las instalaciones de atención de salud y a la asistencia médica prestada por personal capacitado en todas las zonas del país, en particular en las zonas rurales. El Comité recomienda a los estados a reformen la normativa sobre el aborto con miras a determinar en qué circunstancias se puede autorizar, por ejemplo, el aborto terapéutico y el aborto en casos de embarazo resultante de violación o incesto, y a derogar las disposiciones que penalizan a las mujeres que recurren al procedimiento, en consonancia con la recomendación general 24 del Comité, relativa a la mujer y la salud, y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. El Comité exhorta también a poner a disposición de las mujeres servicios de calidad para atender las complicaciones derivadas de los abortos peligrosos y a reducir la tasa de mortalidad materna³⁵.
- 4) Insta a los Estados a abordar los aspectos de género del VIH/SIDA, incluidas las diferencias de poder entre las mujeres y los hombres, que a menudo impiden que las mujeres insistan en las prácticas sexuales seguras y responsables. El Comité alienta a que redoble los esfuerzos para concienciar y educar a las mujeres y las niñas sobre las formas de protegerse del VIH/SIDA y velar por que las mujeres y las niñas tengan igualdad de derechos y acceso a servicios de detección del VIH/SIDA y servicios sociales y de salud conexos³⁶.

³³ Recomendaciones hechas por el Comité y reiteradas en más de una ocasión a Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y República Dominicana.

³⁴ Recomendaciones hechas por el Comité a Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En el caso de Panamá, el Comité ha llamado la atención al Estado respecto al retroceso de su legislación en materia de aborto y ha señalado: *“El Comité se muestra muy preocupado respecto al tratamiento de la salud reproductiva de las mujeres en Panamá, así como por un aparente retroceso en el tratamiento del derecho a un aborto en caso de que el embarazo sea consecuencia de una violación. El Comité recomienda que se tomen medidas multidisciplinarias para garantizar una atención especial a las víctimas de la violencia sexual, medidas que deben ser comprendidas en la atención legal y psicológica de la víctima. Asimismo, recomienda que se conceda la oportunidad a las mujeres panameñas que resulten embarazadas al ser violadas de poner fin a su embarazo”*. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Panamá. A/53/38/Rev.1, 1998, párr. 201.

³⁵ Recomendaciones hechas por el Comité y reiteradas en más de una ocasión a Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Panamá y Venezuela.

³⁶ Recomendaciones hechas por el Comité a Brasil, Honduras, El Salvador y República Dominicana.

Igualdad en las relaciones laborales

A pesar de que la mayoría de las constituciones en los países de América Latina y el Caribe garantizan el derecho al trabajo y la igualdad de hombres y mujeres en las relaciones laborales, persisten normas y prácticas que discriminan a la mujer trabajadora. Una de estas, es la brecha salarial desfavorable para las mujeres, con mayor impacto en el sector privado que en el servicio público.

Para ello, el Comité ha recomendado que los estados aseguren la aplicación de la legislación que obliga a los empleadores a pagar una remuneración igual por un trabajo igual, y que se esfuerce por asegurar que las mujeres obtengan prestaciones y servicios sociales adecuados. El Comité pide a los estados que tome todas las medidas apropiadas, incluidas medidas especiales de carácter temporal y de fortalecimiento de los mecanismos de promoción de la igualdad, para subsanar la situación de desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo. Recomienda que intensifique sus esfuerzos por eliminar la segregación profesional, tanto horizontal como vertical³⁷.

Un motivo de especial preocupación es la situación de mujeres y niñas en el trabajo doméstico. El Comité exhorta a los estados a que garanticen que las trabajadoras domésticas estén debidamente protegidas contra la discriminación, la explotación y los abusos. Recomienda que se adopten las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar a las trabajadoras domésticas, entre ellas las trabajadoras migrantes, las asalariadas temporales, las del sector informal y las rurales e indígenas, el acceso a la seguridad social y otras prestaciones laborales, incluyendo la licencia pagada de maternidad³⁸.

El Comité insta también a los Estados que promulguen y apliquen estrictamente, leyes contra el trabajo infantil y garanticen que las niñas que trabajan en labores domésticas y otros empleos en los sectores estructurado y no estructurado, no sufran explotación ni abusos³⁹.

En los países latinoamericanos donde se han establecido maquiladoras a raíz, principalmente de los tratados de libre comercio, se han verificado situaciones de explotación y segregación laboral de mujeres. En ese sentido, el Comité llamó a varios países a examinar los efectos de la industria maquiladora y de las labores agrícolas estacionales en la situación económica de la mujer, y sugiere que los estados parte estudien el efecto de los acuerdos de libre comercio en

³⁷ Recomendaciones hechas por el Comité a Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

³⁸ Recomendaciones del Comité a Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

³⁹ Recomendación del Comité a Ecuador, Honduras y Paraguay. En el caso de Paraguay y teniendo en cuenta la cantidad de niñas en situación de criadazgo, el Comité pidió al Estado parte que: “abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, conformando sus políticas y su legislación a las obligaciones que ha asumido de conformidad con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo No. 138 y No. 182, relativos respectivamente a la edad mínima de admisión al empleo (14 años) y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. También alentó al Estado parte a que emprendiera campañas de sensibilización por conducto de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizaban trabajos domésticos. El Comité instó al Estado parte a que rectificara las causas subyacentes de que hubiera un número tan elevado de niñas en el trabajo doméstico”. Observaciones finales del Comité Cedaw a Paraguay. CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 2005, párr. 31

las condiciones socioeconómicas de la mujer y examinen la posibilidad de adoptar medidas compensatorias que tomen en cuenta sus derechos humanos⁴⁰.

Igualmente, se alentó a los Estados a sancionar a quienes infrinjan los derechos de las mujeres en las industrias maquiladoras y se aumente el acceso de las trabajadoras a la justicia, refuercen los servicios de inspección laboral y de velar por que se castiguen las infracciones con las sanciones correspondientes.

Participación política de las mujeres, adopción de medidas sostenidas y de carácter temporal

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, y mediante la Recomendación General 23 “Vida política y pública”, recomienda a los estados una serie de medidas para garantizar dicha participación.

Las recomendaciones específicas a los países de América Latina y el Caribe reiteran dos aspectos fundamentales:

1. La obligación de los estados de adoptar medidas sostenidas de carácter jurídico para aumentar la representación de mujeres en órganos constituidos por elección, y
2. Realizar capacitaciones en materia de liderazgo para las mujeres.

Respecto a la primera de ellas, el Comité ha hecho hincapié en que:

*“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”.*⁴¹

En este sentido el Comité recomienda a los estados que adopten medidas para que las mujeres participen en igualdad de condiciones, en particular mediante el establecimiento de un porcentaje mínimo de ambos sexos, para que haya paridad en el proceso electoral y en los resultados, especialmente mediante el fomento de la presencia de las mujeres y los hombres, en igualdad de condiciones en las listas electorales.

Para ello, el Comité alienta a que se adopten medidas sostenidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general No. 25 del Comité, para acelerar el aumento de la

⁴⁰ Recomendación del Comité a Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y México.

⁴¹ Recomendación General 23, párr. 14

representación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política y pública, en particular en los órganos electivos⁴².

Hay que distinguir en este punto dos cuestiones que se desprenden de esta recomendación, por un lado, el Comité recomienda que se adopten medidas sostenidas y por otro, medidas especiales de carácter temporal para acelerar el logro de la igualdad sustantiva o de facto. Al respecto, la última recomendación del Comité Cedaw indica:

“Los Estados Partes deben distinguir claramente entre las medidas especiales de carácter temporal adoptadas en virtud del párrafo 1 del artículo 4 para acelerar 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”⁴³.

La segunda recomendación reiterada a los países de la región, como indicamos anteriormente, es promocionar programas de capacitación en materia de liderazgo para las mujeres, incluidas las indígenas y de ascendencia africana, con el propósito de fortalecer su papel en los puestos de dirección de la sociedad, tanto en el sector público como en el privado. Igualmente, llevar adelante campañas de concienciación entre los hombres y las mujeres en relación con la importancia de la participación plena y en pie de igualdad de la mujer en la vida política y pública y en el proceso de adopción de decisiones, como componente necesario de una sociedad democrática⁴⁴.

Fortalecimiento de la institucionalidad de mujer/género en el Estado.

Además de las cuestiones específicas, y el trabajo legislativo señalado anteriormente, resulta significativo rescatar dos recomendaciones del Comité CEDAW y que a nuestro entender están dirigidas al Parlamento. Una de ellas se refieren al seguimiento, evaluación y/o monitoreo sobre el grado de cumplimiento de las leyes dictadas por el parlamento, a los efectos de verificar su pertinencia y aplicabilidad, realizando las modificaciones o no, que se requieran. Otra, está vinculada al trabajo de estudio y aprobación del presupuesto general de gastos del país, en donde debe dotarse de presupuesto adecuado a las instituciones creas por las leyes, además de los programas y planes emprendidos para promover la igualad de los géneros.

Concretamente ha recomendado el fortalecimiento de Consejerías, Consejos, Institutos, Secretarías, Procuradurías, así como la intensificación en la cooperación entre instituciones que tienen como propósito la promoción y la defensa de los derechos de las mujeres. El

⁴² Recomendaciones hechas por el Comité a Brasil, Colombia, Cuba, Paraguay, Per , Uruguay, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador y República Dominicana.

⁴³ Recomendación General 25, párr. 19

⁴⁴ Recomendaciones hechas por el Comité a Brasil, Colombia, Per , Uruguay, El Salvador, Nicaragua, Honduras, y Ecuador.

fortalecimiento se refiere tanto a las funciones y mandatos otorgados por ley, como a los presupuestos y a la capacidad técnica. Ha recomendado también la asignación de recursos financieros para aplicar leyes contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer y para establecer mecanismos que hagan más eficientes los mecanismos para la reparación a las mujeres y las niñas víctimas de violencia.⁴⁵

III. Ratificaciones del Protocolo Facultativo

En 1999 se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Este instrumento jurídico permite la presentación de casos individuales de violación de los derechos humanos de las mujeres y también solicitar que el Comité visite el país para elaborar un informe sobre una violación reiterada.

Son los legislativos los que ratifican un instrumento como el Protocolo Facultativo y son solamente cinco los países de la región que aún no han ratificado este instrumento fundamental⁴⁶ para avanzar en el acceso de las mujeres a la justicia, pero que no incorpora ningún derecho sustantivo además de los que ya están consagrados en la convención.

⁴⁵ Recomendaciones hechas por el Comité a Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú

⁴⁶ Chile, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua.