NACIONES
UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/61/Add.17
20 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLES

CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS
Comité Preparatorio
Cuarto período de sesiones
Ginebra, 19 a 30 de abril de 1993
Tema 5 del programa

SITUACION ACTUAL DE LAS PUBLICACIONES, ESTUDIOS Y DOCUMENTACION QUE SE PREPARAN PARA LA CONFERENCIA MUNDIAL

Informe del Secretario General

Adición

Contribución del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer

Se señala a la atención del Comité Preparatorio el informe adjunto sometido por el UNIFEM, en el que se analizan y evalúan los progresos realizados en materia de derechos humanos por lo que se refiere a la mujer. El informe se centra en la importancia de incluir cuestiones concretas sobre las mujeres en el programa de la Conferencia Mundial y se aboga por la nueva definición del concepto de derechos humanos. Sobre la base de su amplia experiencia en el trabajo con mujeres en países en desarrollo, el UNIFEM cree que la realización de los derechos económicos y sociales de la mujer está inextricablemente vinculada a la realización de sus derechos civiles y políticos.

INFORME SOMETIDO POR EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM) A LA CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS

RESUMEN

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1993 ofrecerá a las Naciones Unidas una oportunidad excepcional para evaluar los trabajos de la Organización en la esfera de los derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1968, celebrada en Teherán. La Conferencia ofrecerá un foro para evaluar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y los obstáculos con que particularmente tropieza, y determinar objetivos para el futuro. Durante ese análisis, será importante evaluar los progresos y los obstáculos en la aplicación de los instrumentos de derechos humanos relativos a la mujer.

Desde 1948 se han realizado importantes progresos en la esfera de los derechos humanos de la mujer mediante el establecimiento de normas concretas al respecto. El ejemplo más importante es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la creación de un comité de vigilancia. Sin embargo, en el mundo entero siguen violándose ampliamente los derechos humanos de la mujer. Hay varios obstáculos que limitan aún el disfrute por la mujer de las normas universales de derechos humanos establecidas en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Entre ellos figuran abusos generalizados como la violencia contra la mujer y los derivados de situaciones concretas como políticas de ajuste estructural, políticas de desarrollo erróneas, conflictos armados y degradación del medio ambiente.

En el marco jurídico de los derechos humanos internacionales, los derechos humanos universales y legalmente vinculantes no son con frecuencia los derechos fundamentalmente pertinentes para la mayoría de las mujeres en su vida. Por ejemplo, la definición de muchos derechos excluye gran parte de los casos de violación de las mujeres. Con la prioridad tradicional a los derechos civiles y políticos se ha marginado la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, que suelen tener repercusiones más directas en la vida de la mujer. La legislación internacional sobre derechos humanos se ha centrado en acciones directas del Estado propiamente dicho o de sus funcionarios. Ahora bien, es frecuente que quienes violan los derechos de la mujer no tienen nada que ver con el Estado; de ahí que en el marco jurídico de los derechos humanos se excluyan cuestiones relativas a la mujer.

Los mecanismos para defender los derechos humanos de la mujer, cuando se comparan con las instituciones y procedimientos sobre los derechos humanos en general, son débiles. Tienen procedimientos de aplicación ineficaces, y con frecuencia se tratan con menos seriedad que otros órganos que se ocupan de los derechos humanos.

A continuación se enumeran algunas recomendaciones presentadas para alcanzar los objetivos de la Conferencia de Derechos Humanos:

- Las Naciones Unidas deben examinar con carácter prioritario varios obstáculos concretos con que tropiezan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos, como: la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones, el uso sistemático de la violencia sexual contra la mujer en situaciones de inestabilidad política; los efectos negativos de algunas estrategias de desarrollo, políticas y ajuste estructural, y degradación del medio ambiente; el uso de la cultura, la religión y el origen étnico para legitimar violaciones de derechos humanos de la mujer.

- Todas las cuestiones de los derechos humanos deben analizarse desde la perspectiva de la igualdad, precisando sus efectos particulares para la mujer.

- Deben reforzarse los mecanismos para aplicar y vigilar los derechos humanos de la mujer. Es fundamental establecer un mecanismo de quejas individual e interestatal eficaz para la Convención sobre la Mujer y para garantizar los derechos de la mujer mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han de reforzarse y dotarse de los recursos adecuados.

- Debe velarse por la igualdad entre los sexos, en la plantilla de los órganos de derechos humanos, y a los expertos, funcionarios y demás personal de las Naciones Unidas que trabajan en esta esfera debe exigírseles oficialmente una formación en materia de igualdad.

1. Introducción

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1993 es la primera conferencia internacional importante sobre derechos humanos en 25 años. La Conferencia, que se celebra en momentos de grandes dificultades para la comunidad mundial, como cambios políticos, catástrofes ambientales, conflictos armados y creciente inseguridad global, ofrecerá a las Naciones Unidas una oportunidad excepcional para evaluar la labor de la Organización en la esfera de los derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y desde la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de 1968, celebrada en Teherán.

Entre los objetivos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, enunciados en la resolución 45/155 de la Asamblea General, figuran la evaluación de los progresos realizados en la esfera de los derechos humanos, la identificación de los obstáculos con que se tropieza para conseguir nuevos progresos, particularmente en materia de desarrollo, y recomendaciones sobre la manera de poder superar esos obstáculos. Esta evaluación permitirá analizar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y los obstáculos y barreras particulares a que hace frente, así como fijar metas para el futuro.

El presente informe lo somete el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), órgano catalizador para las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas, que apoya los esfuerzos de las mujeres en el mundo en desarrollo para lograr el progreso socioeconómico y la igualdad. Una de las prioridades del UNIFEM es que los problemas de las mujeres formen parte del principal debate a todos los niveles y todas las discusiones de política general, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. El UNIFEM considera que el logro de sus objetivos es una cuestión de derechos humanos y justicia social, y estima que el desarrollo sostenible no se logrará a menos que las mujeres -más de la mitad de la población mundial- puedan ejercer sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Podrá parecer que los objetivos del UNIFEM se limitan únicamente a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, más bien que a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, el UNIFEM estima todos los derechos humanos indivisibles e interdependientes, y cree que ningún grupo de derechos puede lograrse sin la realización del otro. Además, sólo cuando las mujeres disfruten de los derechos de todos los seres humanos y no sufran abusos podrán participar plenamente en el desarrollo y beneficarse de él.

En consecuencia, en este informe se evalúan los progresos realizados por lo que se refiere a los derechos humanos de la mujer, se señalan los obstáculos que han surgido y se formulan recomendaciones para tratar de superar esos obstáculos. En el informe se insiste sobre todo en que, si bien se ha avanzado mucho en el establecimiento de normas, y en los procedimientos para la protección de los derechos humanos de la mujer, las pruebas empíricas muestran claramente que este progreso no se ha reflejado en la aplicación concreta de esas normas. Hay factores externos, como la violencia contra la mujer, el ajuste estructural, la deuda, las políticas de desarrollo erróneas, la devastación del medio ambiente y el aumento de los conflictos armados, que entorpecen los esfuerzos de las mujeres, particularmente en el mundo en desarrollo, para lograr el progreso socioeconómico y la igualdad. Además, como demuestra el presente informe, el actual marco jurídico de los derechos humanos internacionales es igualmente un importante obstáculo para la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer.

2. Progresos en la esfera de los derechos humanos

Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y la Conferencia de Teherán de 1968 se ha aprobado una amplia serie de normas internacionales y establecido un gran número de instituciones y procedimientos para vigilar y garantizar su aplicación.

La elaboración de normas para la protección de los derechos humanos de la mujer comenzó a comienzos de siglo, antes, pues, de existir las Naciones Unidas, con tratados internacionales relativos sobre todo a cuestiones de protección, en particular sobre la trata de mujeres 1/ y la protección del empleo 2/.

Desde la creación de las Naciones Unidas se han desarrollado algunos tratados relativos a los derechos particulares de la mujer 3/. Sin embargo, el establecimiento de normas en esta forma ha sido inhabitual, porque, desde

la fundación de las Naciones Unidas, en todos los tratados importantes, aunque se apliquen por igual a hombres y mujeres, se ha declarado prohibida la discriminación por razones de sexo en el disfrute de los derechos. En consecuencia, en la Carta de las Naciones Unidas se suscriben los conceptos de derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de "raza, sexo, idioma o religión" y "la igualdad de derechos de hombres y mujeres", en tanto que en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice que toda persona tiene "todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, nacimiento o cualquier otra condición". Asimismo, en los dos Pactos, en los que se enumeran los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de la persona humana, se menciona expresamente el principio de no discriminación basada en el sexo.

Este principio de la igualdad de mujeres y hombres y la prohibición de la discriminación contra la mujer se explica en varios tratados patrocinados por la Organización Internacional del Trabajo, entre los que figuran el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951 (Nº 100), el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, 1958 (Nº 111), y el Convenio relativo a los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (Nº 156), y la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada en 1960, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Las normas establecidas en tratados de carácter general contienen la garantía de la no discriminación basada en el sexo, y las de los tratados que se refieren expresamente a la mujer se han agrupado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (la Convención de la Mujer), redactada por las Naciones Unidas durante cinco años y aprobada en 1979. La Convención de la Mujer reconoce en su preámbulo que, a pesar de los diversos esfuerzos de las Naciones Unidas para fomentar la igualdad de derechos de hombres y mujeres "las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones" y que la discriminación contra la mujer "viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad", estableciendo así claramente un vínculo entre la igualdad entre los sexos y el desarrollo humano, nacional y global. Seguidamente determina medidas programáticas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, independientemente de su estado civil, en todas las esferas, política, económica, social, cultural y civil.

A diferencia de tratados internacionales anteriores sobre la condición de la mujer, la Convención de la Mujer prevé medidas temporales de acción afirmativa, trata de modificar normas de comportamiento y actitudes culturales

en relación con el sexo, y trata de imponer normas de igualdad y no discriminación basada en el sexo, tanto en la vida privada como pública.

Desde que se fundaron las Naciones Unidas para vigilar y garantizar la aplicación de las normas de derechos humanos aplicables a hombres y mujeres y, por tanto, accesibles a ambos, se han introducido una serie completa de instituciones y procedimientos, entre los que figuran el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y varios relatores especiales y para temas concretos. Además, también se han establecido instituciones y procedimientos especiales con el fin de fomentar la aplicación de los derechos humanos de la mujer.

La más antigua de ellas es la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que, desde su creación en 1946, ha tratado de definir y aplicar los principios de igualdad y de no discriminación basada en el sexo, sometiendo observaciones y sugerencias a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo Económico y Social, preparando resoluciones y elaborando declaraciones y convenciones, de las cuales la más importante es la Convención de la Mujer. La Comisión está facultada igualmente para recibir comunicaciones sobre la condición de la mujer. Otras instituciones creadas para fomentar la aplicación de los derechos de la mujer son los diversos grupos de trabajo constituidos por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, incluido el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, que hicieron expresamente referencia a las cuestiones de las mujeres, y el Relator Especial de la Subcomisión sobre prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los niños.

El mecanismo más influyente para la aplicación de los derechos humanos de la mujer ha sido el órgano creado en virtud de la Convención de la Mujer: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Este Comité, integrado por 23 expertos, vigila la aplicación de la Convención de la Mujer examinando informes sometidos por los Estados Partes de conformidad con sus obligaciones dimanantes de la Convención. Ya se ha reunido 12 veces y ha hecho valiosas contribuciones para aclarar el significado de igualdad y no discriminación basada en el sexo.

3. Obstáculos al progreso en la protección de los derechos humanos de la mujer

A pesar de estos logros jurídicos y de procedimiento, sigue siendo desalentador que, para la mayoría de las mujeres del mundo, el disfrute de los derechos humanos consagrados en textos jurídicos sea aún un sueño lejano.

Hay datos estadísticos y estudios empíricos que prueban que la mujer, en todas las sociedades, está subordinada, marginada y oprimida en todas las facetas de su vida. La mayoría de los pobres son mujeres; son las que trabajan más horas, las que ganan menos y las que perciben menores prestaciones. En el Sur trabajan entre 60 y 90 horas semanales para lograr un nivel de vida mínimo. Constituyen la mano de obra principal de la agricultura de subsistencia y de otras actividades esenciales en el sector no

estructurado, a pesar de lo cual su trabajo, sus ingresos y sus contribuciones al crecimiento económico nacional raramente se reflejan en las cuentas nacionales.

Las mujeres padecen una nueva injusticia en la familia, donde la discriminación generalizada les priva con frecuencia de alimentación adecuada y atención de salud básica 4/. La violación más insidiosa y extendida de los derechos humanos de mujeres y muchachas es la violencia debida al sexo, en sus diversas manifestaciones 5/. Conviene examinar con mayor detalle estos y otros factores que contribuyen a limitar el acceso de la mujer a todos sus derechos humanos:

- En todas las partes del mundo, la mujer sigue expuesta a la violencia basada en el sexo. Esta violencia representa la última forma de discriminación contra la mujer y se manifiesta en diversas formas, como el feticidio femenino, el infanticidio femenino, el incesto, la violencia doméstica, el acoso sexual en el lugar de trabajo, y el ataque sexual. En las formas particulares de violencia basada en el sexo influyen las situaciones culturales, económicas e históricas específicas en que se produce, pero esa violencia tiene lugar en todos los países. La violencia basada en el sexo es un ataque a la dignidad de la mujer como ser humano, la hace vulnerable y temerosa, conduce a la marginación de la mujer en la sociedad, la excluye del proceso de adopción de decisiones y, en consecuencia, impide el proceso de desarrollo propiamente dicho.

- Las concepciones y estrategias erróneas acerca del desarrollo, que se centran en el desarrollo económico y descuidan la importancia del desarrollo humano, han afectado a veces aún en mayor medida a los grupos más desfavorecidos del mundo, entre los que inevitablemente figuran mujeres. Numerosos proyectos financiados por instituciones financieras internacionales y ayuda internacional han dado lugar al asentamiento involuntario 6/ y a la expropiación de tierra utilizada para agricultura de subsistencia, lo que ha tenido un efecto desproporcionadamente negativo sobre las mujeres, que constituyen la mayoría de los agricultores del mundo. En muchas políticas de desarrollo se hace caso omiso de objetivos de derechos humanos y no se tiene en cuenta la importancia de las mujeres en todos los aspectos del proceso, ni se garantiza que las mujeres compartan equitativamente los logros del desarrollo.

- Las políticas de ajuste estructural y estabilización iniciadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otras instituciones financieras, han servido para exacerbar las desigualdades preexistentes experimentadas por las mujeres del Sur. En muchos programas centrados en el apoyo de proyectos en esferas de producción dominadas por el hombre se ignora el sector de subsistencia, donde se realiza la mayor parte del trabajo femenino. Además, la reducción del gasto público en salud, educación y otros programas sociales, ha tenido un efecto desproporcionadamente negativo sobre las mujeres y las muchachas. Las ha afectado directamente como consumidores, e indirectamente ha

aumentado su carga como dispensadoras tradicionales de asistencia sanitaria en la familia y la comunidad 7/.

- No sólo las mujeres son mayoritarias entre los pobres sino entre los que padecen hambre y en la población de refugiados y personas desplazadas internamente, que aumenta sin cesar. En los conflictos armados internacionales y en las guerras civiles, las mujeres corren un riesgo desproporcionado de violación y otros abusos sexuales 8/. Los trastornos políticos, económicos y civiles y las fases de transición a nuevas situaciones sociales, así como las guerras internacionales y civiles, son situaciones cada vez más numerosas en las que las mujeres están sometidas a numerosas formas de abuso de derechos humanos.

- A las mujeres se les sigue negando en muchas partes del mundo los niveles básicos de salud. Esto constituye de por sí una negación de los derechos humanos y sirve también para frenar sustancialmente el progreso humano, social y económico. Las dificultades de las mujeres en materia de salud se plantean particularmente por lo que se refiere a su función reproductora. Sólo la tercera parte de las mujeres del mundo tienen acceso a información o medios de contracepción, y más de la mitad de ellas no reciben ninguna formación durante el embarazo y el parto. Con frecuencia se discrimina en los servicios de salud contra las niñas, las mujeres con discapacidades y las mujeres de edad, y a las mujeres no se les garantiza el acceso a medidas de prevención contra el SIDA. Por tanto, la mala salud de las mujeres, en gran parte relacionada con la reproducción y que puede impedirse en muchos casos, es un importante obstáculo para que las mujeres puedan participar en el desarrollo y ejercer sus derechos humanos.

- La degradación y devastación del medio ambiente han aumentado la carga diaria de la mujeres pobres en el mundo en desarrollo, obligándolas a andar aún más en busca de combustible y agua y degradando su tierra de agricultura de subsistencia 9/. Si no se toma en consideración el desafío al medio ambiente y se responde al mismo, probablemente las consecuencias adversas para las mujeres pobres y sus familias en el Sur sean todavía más pobreza y sufrimiento.

- Las violaciones de los derechos de las mujeres se justifican con frecuencia por la cultura, la religión y el origen étnico. Esto ha significado que claras violaciones de garantías de toda clase de derechos -políticos, civiles, económicos, sociales y culturales- no se traten con frecuencia como violaciones de los derechos en absoluto, sino que se consideran más bien como parte de la cultura, la religión o las costumbres de un grupo étnico. Esas violaciones resultan entonces invisibles, por lo que no se corrigen. Esto niega el acceso de la mujer a los derechos garantizados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y señala la importancia para las mujeres de garantizar la universalidad de los derechos humanos fundamentales.

El actual marco jurídico de los derechos humanos internacionales sirve de obstáculo para la mujer, porque en su definición de derechos humanos

universales no se han tenido debidamente en cuenta éstas y otras realidades en la vida de la mayoría de las mujeres. Muchas de estas cuestiones de interés inmediato y fundamental para la protección del derecho de la mujer a la vida y a la dignidad no se han definido como cuestiones de derechos humanos 10/. En consecuencia, las instituciones y órganos de derechos humanos dominantes no han abordado generalmente las preocupaciones particulares de la mujer en cuanto a derechos humanos. Además, el actual marco de derechos humanos establecido en términos de derechos individuales, ofrece pocas posibilidades de corrección cuando la negación de los derechos está generalizada y es estructural, como ocurre frecuentemente por lo que se refiere a las mujeres.

4. Protección jurídica internacional de los derechos humanos en la mujer

Los instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan los derechos individuales fundamentales tuvieron su origen en un debate político en el que la mujer no jugó un papel importante por hallarse relegada casi exclusivamente al ámbito familiar. Sin embargo, desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, los principales instrumentos internacionales de derechos humanos han prohibido la discriminación fundada en el sexo.

Por regla general, aunque la Carta de las Naciones Unidas y los tratados de derechos humanos que contienen garantías de trato igualitario o de no discriminación no confieren derechos a la mujer como tal, les ofrecen la oportunidad de ejercer en pie de igualdad con el hombre los derechos inherentes a la especie humana universalmente reconocidos. Por consiguiente, según esos instrumentos la condición humana no está caracterizada por el sexo y, en esencia, confieren a la mujer el derecho a ser tratada en pie de igualdad con el hombre en las distintas facetas de la vida. Sin embargo, la condición humana no puede abstraerse del sexo y tampoco se basa en la igualdad entre los sexos. Así pues, aunque hay algunos aspectos de la vida que son comunes al hombre y a la mujer, y ésta busca la igualdad con el hombre, a menudo la condición humana de ambos es muy distinta.

En todas las sociedades, la gestación y crianza de los hijos son actividades exclusivas de la mujer así como ciertas funciones relacionadas con la familia 11/. En consecuencia, la responsabilidad por el cuidado de la familia y el niño, las tareas domésticas y la agricultura de subsistencia recaen casi exclusivamente en la mujer. Por ende, para la mayoría de las mujeres la vida es sinónimo de gestación y cuidado de los hijos, de trabajo doméstico, de remuneraciones exiguas o de trabajo no remùnerado y, como resultado de la crisis económica, las guerras, los trastornos civiles, y las catástrofes naturales de una existencia difícil. La condición del hombres es muy distinta. En general, la mayoría de los hombres llevan una existencia mucho más "pública", en la medida en que realizan trabajos remunerados fuera del hogar y que sus principales preocupaciones guardan relación con el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales en el marco del Estado.

Si bien a la mujer se le garantiza el ejercicio de los derechos enumerados en los principales instrumentos de derechos humanos en pie de igualdad con el

hombre, ello tiene poca importancia práctica, ya que el contenido de tales derechos se ha determinado en función de la vida del hombre, que tiene poco en común con la vida de la mayoría de las mujeres. La realidad en que discurre la vida de muchas mujeres demuestra que los derechos reivindicados por éstas son el derecho a la autonomía y a la igualdad en la familia, el derecho a no ser víctimas de la violencia fundada en el sexo, el derecho a dar a luz en condiciones que no pongan en peligro su salud, el derecho a contar con los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y las de sus familias y el derecho a la vivienda. Fuera de estos intereses, la mayoría de las mujeres aspiran a afirmar su derecho a un medio de vida sostenible, a la paz y, en casos de desastre, a recibir ayuda humanitaria. Así pues, puede decirse que para que un régimen de derechos respondiera a las necesidades de la mayoría de las mujeres tendría que garantizar la justicia social en la vida privada y favorecer los intereses colectivos de la humanidad teniendo en cuenta los puntos de vista particulares de la mujer.

Con todo, el concepto de derechos humanos es elástico y puede ser ampliado o reformulado en función de la evolución de las necesidades. Por consiguiente, en este contexto, lo que hace falta determinar es si resulta posible eliminar el sesgo basado en el sexo del marco existente de los derechos humanos de forma que responda a las verdaderas inquietudes de la mujer.

El examen de la labor de las instituciones de derechos humanos dominantes de las Naciones Unidas pone de manifiesto que hay pocos indicios de que el concepto de derechos humanos sea objeto de revisión y ampliación de forma que recoja las inquietudes de la mujer. Exceptuado el caso evidente del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el sexo no ha sido considerado como factor importante a la hora de determinar el contenido sustantivo de los derechos humanos. La práctica de enunciar derechos en términos neutros desde el punto de vista del sexo y el hecho de que los derechos enunciados no hagan referencia explícita a la mujer lleva a los mecanismos de derechos humanos existentes a reconocer en escaso grado que el deber del Estado de garantizar el pleno disfrute de esos derechos por la mujer puede exigir la adopción de medidas distintas de las requeridas para lograr su ejercicio por el hombre 12/.

Por ejemplo, los comentarios generales del Comité de Derechos Humanos, que expresan la opinión del Comité sobre el contenido de los derechos garantizados con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las medidas que los Estados Partes han de adoptar para darles efectividad, indican, excepto en el caso del comentario general relativo a la no discriminación 13/, que el Comité desestima el hecho de que los factores que impiden a la mujer disfrutar de sus derechos civiles y políticos no son los mismos que entorpecen su disfrute por el hombre. Por ejemplo, en su comentario general sobre el derecho a la vida 14/, el Comité hace notar que ese derecho ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma restrictiva e indica que exige que los Estados Partes adopten medidas positivas, inclusive medidas para reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Pese a ello, el Comité no hace ninguna referencia a los factores especiales que entorpecen el ejercicio de ese derecho por la mujer. En ningún momento

menciona la violencia fundada en el sexo, a pesar de que se ha reconocido que es el principal peligro a que la mujer se expone durante su vida; las prácticas tradicionales de la mutilación genital y la dote; el hecho de que los Estados no garantizan la salud con ocasión de la reproducción ni desalienten la práctica de dar preferencia a los hijos varones, lo que provoca abortos selectivos, casos de infanticidio femenino y de discriminación en materia de acceso a los alimentos y a la atención sanitaria.

Por otra parte, en su comentario general sobre el artículo 14, que garantiza la igualdad ante la ley 15/, el Comité no examina los problemas específicos que afectan en este sentido a la mujer delincuente y a la mujer víctima de la delincuencia en el contexto de la justicia penal. Análogamente en el comentario general sobre el derecho a la integridad corporal 16/, el Comité tampoco examina el hecho de que la mujer no experimenta los mismos problemas que el hombre para ejercer este derecho, ni el hecho de que para garantizar su ejercicio por la mujer en pie de igualdad con el hombre posiblemente haya que adoptar medidas distintas de las que se requieren para asegurar su disfrute por el hombre. Además, en su comentario general sobre el artículo 7 del Pacto, según el cual nadie será sometido a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Comité señala que los castigos corporales infligidos a niños en escuelas privadas quedan comprendidos en la definición de tortura y de tratos degradantes, pero no indica que ese artículo abarca los abusos sexuales contra la mujer.

Análogamente, el Comité contra la Tortura tampoco ha hecho distingos entre el hombre y la mujer a propósito de la tortura y de otros malos tratos. El examen de los informes recientes de los relatores por países y temas de las Naciones Unidas pone de manifiesto que si en el expediente que se transmite al relator no se exponen claramente las inquietudes de la mujer, como ha ocurrido en el caso del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre las prácticas tradicionales que afectan a la salud de las mujeres y los niños y del Grupo de Trabajo sobre las formas contemporáneas de la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud, los informes generalmente no estudian los asuntos que afectan en forma desproporcionada a la mujer. En otras palabras, esos informes, así como los instrumentos en materia de derechos humanos, se inspiran en la opinión de que la condición del hombre y de la mujer es idéntica o de que el sexo no influye en ella. Ello también se manifiesta en los estudios especiales de las Naciones Unidas. Al respecto, cabe citar los ejemplos de dos publicaciones recientes de las Naciones Unidas, a saber, "El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano" 17/ y "Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones" 18/. Pese a que en esas publicaciones se examinan ciertas esferas en que la mujer experimenta dificultades especiales, sólo contienen referencias esporádicas a la mujer o a los problemas conexos propios de uno y otro sexo que se plantean en esas esferas 19/.

Estos ejemplos no significan que los mecanismos de derechos humanos hayan hecho caso omiso de los intereses de la mujer. Han examinado casos de mujeres que han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos garantizados por los instrumentos básicos, así como casos de denegación de tales derechos que

han afectado por igual al hombre y a la mujer. Se han interesado asimismo por las mujeres que han sido torturadas por funcionarios del Estado, por las que han sido objeto de amenazas de privación arbitraria de la vida o de otras violaciones de los derechos civiles y políticos. Se han interesado asimismo por los casos de denegación de los derechos enumerados en los tratados de derechos humanos que afectan por igual a la mujer y al hombre. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, al examinar los informes de los Estados Partes, ha planteado asuntos relacionados con la discriminación fundada en el sexo y en varias comunicaciones presentadas con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se ha denunciado la discriminación basada en el sexo. En general, sin embargo, tales comunicaciones se refieren a casos de mujeres que aspiran a ejercer los mismos derechos que el hombre en los denominados ámbitos "públicos" de la vida, como la nacionalidad, la ley sobre inmigración, el derecho a la seguridad social y el de la personalidad jurídica. Las situaciones especiales en que la mujer es víctima de violaciones desproporcionadas de los derechos humanos, como la prostitución forzosa, la trata y las prácticas tradicionales, han despertado el interés de los organismos de derechos humanos y han dado lugar al establecimiento de grupos de trabajo y al nombramiento de relatores especiales.

Con todo, por regla general, la situación de la mujer ha despertado interés no porque no pudiera ejercer los derechos humanos que le son propios, sino porque no ha conseguido ejercer derechos correspondientes a toda persona sin distinción de sexo o porque ha sido discriminada en el ejercicio de tales derechos. En otras palabras, las violaciones de los derechos humanos de la mujer han despertado interés únicamente en los casos en que existía la posibilidad de que los hombres situados en la misma posición que ella fueran víctimas de las mismas violaciones o en que, a pesar de hallarse en la misma situación que los hombres, no se les había permitido ejercer los mismos derechos que a ellos.

5. Limitaciones del marco institucional de las Naciones Unidas

Hay varios motivos que explican por qué el marco institucional de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos no ha respondido debidamente a las inquietudes de la mujer:

a) Dominio del hombre en los organismos de derechos humanos

Todas las instituciones que se encargan actualmente de la aplicación de las normas de derechos humanos, excepto el CEDAW, son preponderantemente masculinas. Por ejemplo, la mayoría de los expertos que integran los organismos establecidos en virtud de tratados son hombres y ha habido muy pocas mujeres entre los múltiples relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos. La preponderancia masculina en los órganos de aplicación se refleja en el predominio masculino en las Naciones Unidas, en general, y en las secretarías de las instituciones de derechos humanos, en particular. Así pues, aunque el personal de las Naciones Unidas se compone en un 40% de mujeres, la mayoría de ellas realizan trabajos subalternos o desempeñan puestos de secretarias y muy pocas ocupan puestos superiores. De hecho, pese

a que el Artículo 8 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que la Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios, la mujer está especialmente subrepresentada en los puestos superiores. La meta fijada por el Secretario General, Sr. Boutros Boutros-Ghali, de lograr una participación a partes iguales entre el hombre y la mujer para 1995, año en que las Naciones Unidas celebrarán su 50º aniversario, equivale a reconocer la importancia de corregir ese desequilibrio.

La capacitación de todos los funcionarios a fin de que lleguen a comprender la situación de uno y otro sexo es indispensable, pero no puede sustituir la manera de ver las cosas que dimanaría de una representación más equitativa del hombre y la mujer en la administración. Del mismo modo que las Naciones Unidas han atendido a los puntos de vista de las distintas regiones en cada etapa de desarrollo de sus instituciones, se ha de reconocer la importancia del equilibrio entre el hombre y la mujer. Mientras no se logre ese equilibrio, el concepto de derechos humanos continuará probablemente centrándose en las cuestiones de importancia fundamental para el hombre y las inquietudes de la mujer seguirán siendo relegadas a un segundo plano.

b) División institucional

La estructura institucional de las Naciones Unidas ha establecido una división entre los órganos encargados de elaborar el marco de los derechos humanos y su protección por una parte, y la Comisión de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el órgano establecido en virtud de un tratado que se encarga de vigilar la observancia por los Estados de la obligación de erradicar la discriminación entre el hombre y la mujer, por otra.

A resultas de esta división institucional entre los mecanismos encargados de abordar los problemas de la mujer y los que se ocupan de los derechos humanos, los órganos de derechos humanos tienden a soslayar los asuntos que preocupan a la mujer indicando que la Comisión de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer y el CEDAW son los órganos apropiados para examinarlos. Esa división tiene otras consecuencias, como la falta de contacto entre las principales organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y las organizaciones de la mujer.

No cabe duda de que tanto la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer como el CEDAW han conseguido avances importantes en el establecimiento de un régimen de derechos humanos que responda a los problemas de la mayoría de las mujeres. Tales avances se reflejan no sólo en distintas convenciones y declaraciones, que dieron por resultado la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sino también la elaboración por el CEDAW en sus recomendaciones generales de una definición de discriminación. No obstante, la integración de las preocupaciones de la mujer y de los asuntos relacionados con la discriminación fundada en el sexo, en la labor en curso de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de las

comunicaciones entre esos órganos y las organizaciones de la mujer, revisten una importancia fundamental para la protección de los derechos humanos de aquélla.

c) Limitaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada ahora por 121 países, es valiosísima, pero atestigua en su propio preámbulo que los derechos de la mujer han sido excluidos del concepto, de la teoría, de la jurisprudencia y de la vigilancia de los derechos humanos. En efecto, el preámbulo destaca las principales convenciones de derechos humanos que favorecen la igualdad entre el hombre y la mujer y concluye que "a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones".

Además, la propia Convención, al igual que otros instrumentos de derechos humanos, no enuncia los derechos de la mujer ni indica qué derechos son especialmente importantes para ella. Antes bien, prevé la adopción de las medidas programáticas necesarias para eliminar la discriminación entre el hombre y la mujer y consagra la noción de que para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer, ésta ha de llegar a disfrutar de los mismos derechos que el hombre. Además, la mayoría de los derechos enumerados en la Convención, a los que se refieren esas medidas, son derechos a los que los hombres han aspirado históricamente. Así pues, a la mujer se le garantiza la igualdad con el hombre y la igualdad ante la ley, así como el derecho a no ser víctima de discriminaciones en la vida pública y política, ni en materia de ciudadanía, nacionalidad, educación, trabajo o atención sanitaria. Con todo, el artículo 5, que dispone que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones de conducta basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, y el artículo 16, que trata de la igualdad en la familia, permiten entrever en cierta medida las particularidades de la situación de la mujer. Sin embargo, por regla general, la Convención, al igual que los demás tratados de derechos humanos, rara vez distinguen entre la condición del hombre y de la mujer, hacen caso omiso del hecho de que la mujer y el hombre a menudo se desenvuelven en mundos diferentes y de que la esfera de la mujer y su papel en ella están infravalorados.

Si la Convención no enuncia derechos específicos de la mujer, la experiencia adquirida en su aplicación ha demostrado que las garantías que le ofrece son más aparentes que reales. Aunque a juzgar por el número de Estados que la han ratificado, la Convención es uno de los acuerdos internacionales que goza de más aceptación, es también la que ha sido objeto del mayor número de reservas de fondo. En efecto, algunas de las reservas se refieren a la esencia del concepto de igualdad entre el hombre y la mujer y por ende al fundamento mismo del instrumento, lo que priva a la mujer no sólo de la protección prevista en la Convención, sino también de la de otros instrumentos de derechos humanos. Otras reservas perpetúan la facultad de los Estados Partes de tolerar la discriminación en el contexto de la familia manteniendo leyes, prácticas y otros patrones de comportamiento discriminatorios, lo que

deja sin efecto la protección precisamente en la esfera en que los derechos de la mujer revisten más importancia.

No cabe duda de que el problema de las reservas a la Convención ha despertado la inquietud del CEDAW, pero en la actualidad no existe ningún procedimiento que permita impugnar las reservas consideradas incompatibles con los propósitos de la Convención 20/. Además, el procedimiento de aplicación de la Convención se limita a establecer un órgano de supervisión, a saber, el CEDAW, que examina los informes de los Estados Partes sobre su aplicación. En la práctica, el Comité no está facultado para exigir que los Estados recalcitrantes presenten informes, ni para sancionar los que incumplen sus disposiciones. El tratado no contiene ninguna disposición referente a la tramitación de las reclamaciones de los Estados o los particulares, cuestión tanto más importante cuanto que el procedimiento de presentación de comunicaciones a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha demostrado ser ineficaz. El CEDAW carece de facultades investigativas o ejecutivas y sus disposiciones no asignan explícitamente atribución o papel algunos a las ONG. Por otra parte, aunque la Convención es uno de los principales instrumentos de derechos humanos, por regla general los juristas y especialistas en ciencias políticas que elaboran la doctrina de los derechos humanos o que se encargan de integrar las normas de derechos humanos en la legislación nacional, hacen caso omiso de ella. Por último, cabe señalar un hecho significativo, a saber que el CEDAW y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer han sido objeto desde sus inicios de discriminaciones en materia de asignación de recursos. Así pues, las reuniones del CEDAW han durado menos que las de otros órganos establecidos en virtud de tratados que desempeñan funciones parecidas y se le han asignado menos recursos que a otros órganos de derechos humanos.

6. Limitaciones del marco jurídico para la mujer

Existen, sin embargo, motivos de mayor peso por los que temas de especial interés para las mujeres no se hayan incluido como parte esencial del debate sobre los derechos humanos generales. Dichos motivos dimanan del entorno doctrinal del derecho internacional en derechos humanos y se refieren a tres campos: en primer lugar, la definición sustantiva de los derechos y conceptos en muchos instrumentos internacionales excluye las principales preocupaciones de la mujer; en segundo lugar, la preferencia que los mecanismos de derechos humanos, en especial, y los órganos que se ocupan de ellos, en general, han concedido tradicionalmente a los derechos civiles y políticos, ha contribuido a marginalizar los derechos económicos, sociales y culturales, que tienen mayor importancia para muchas mujeres y, en tercer lugar, el marco doctrinal del análisis de los derechos humanos acerca de violaciones estatales de aquéllos excluye muchas violaciones de los derechos de la mujer 21/.

a) Definición de las normas sustantivas de derechos humanos

La definición sustantiva de los derechos y conceptos en varios instrumentos internacionales refleja esencialmente la vida del hombre en un mundo hecho para los hombres. En consecuencia, gran parte de la experiencia

de la mujer en materia de violaciones ha quedado excluida de la rúbrica de los derechos humanos. Hay varios ejemplos que ilustran este aspecto.

El derecho a la protección contra la tortura no solamente es una norma del derecho consuetudinario internacional y reconocida por todas las enumeraciones internacionales de derechos civiles y políticos sino también el objeto de un tratado especializado de las Naciones Unidas. En este caso la tortura se define como todo acto "infligido por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia", definición que excluye muchos casos de tortura contra las mujeres. Ciertamente un número creciente de mujeres es objeto de torturas instigadas o infligidas con la aquiescencia de funcionarios públicos 22/. La mayoría de las mujeres que son objeto de absuso, sin embargo, lo son en manos de particulares, muchas veces individuos del sexo masculino de sus propias familias 23/, lo que frecuentemente viene facilitado por la estructura social, cultural o jurídica del Estado que tolera dichos atropellos. Así pues, la tortura, en la forma definida actualmente, no comprende por ejemplo la violencia dentro de la familia, a la que en muchos ordenamientos jurídicos se quita importancia y aún algunos Estados consideran como culturalmente aceptable, ni el acoso sexual, que muchos Estados no reconocen como un asunto grave, que exige la adopción de medidas administrativas y jurídicas. La definición, además, excluye el creciente número muchas veces aparentemente casual, pero muchas otras sistemático, de actos de violencia contra la mujer en situaciones de conflictos económicos, civiles y políticos o durante las guerras civiles o internacionales 24/.

De la misma manera, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 define al refugiado como la persona que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no quiere regresar a él "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas". Muchas mujeres que piden el estatuto de refugiadas reúnen las condiciones de esta definición, pero esto no incluye a las que solicitan el estatuto de refugiada por temor a ser víctimas de tratos inhumanos por haber infringido las leyes o costumbres de su sociedad con respecto al papel de la mujer. Además, las mujeres que huyen de sus países debido a una grave discriminación sexual, ya sea por parte de los organismos oficiales o las comunidades locales no están cubiertas por esta definición que exige que sean "perseguidas", mientras que las mujeres que son blanco de ataques militares también pueden tener dificultad en demostrar que son víctimas de persecución, más que de alguna violencia ocasional. Ciertamente, aun a las víctimas de abusos sexuales por los militares u otros funcionarios se les ha denegado el estatuto de refugiadas, basándose en que los ataques de carácter sexual son asuntos de carácter privado o individual que no suponen una persecución 25/.

Análogamente, las garantías de los derechos políticos y civiles así como económicos, sociales y culturales están orientadas hacia la experiencia del hombre más que la de la mujer. El derecho a la vida, por ejemplo, que es parte del derecho internacional consuetudinario y garantizado por el artículo 6 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, prevé la privación arbitraria de la vida por un acto del Estado, incluidas las instituciones

extrajudiciales y judiciales, y el genocidio. De acuerdo con su interpretación actual, no comprende las amenazas graves contra la vida de la mujer dimanantes de la violencia basada en el sexo y tolerada por el Estado o la inhibición del Estado para proteger la salud reproductiva de la mujer 26/. También el derecho a unas condiciones justas y favorables de trabajo del artículo 7 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con sus garantías de salario igual por trabajo igual, unas condiciones de trabajo saludables y sin peligro, igual oportunidad para el ascenso y vacaciones pagadas, tienen una aplicación limitada al trabajo del sector informal o en el hogar, donde se realiza la mayor parte del trabajo femenino.

b) Prioridad dada a los derechos civiles y políticos

El tenor de los derechos humanos se inspira en el concepto de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y destaca la promoción y el disfrute de determinadas libertades fundamentales, lo que no puede justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales 27/. Tradicionalmente, sin embargo, los abogados y filósofos que se ocupan de los derechos humanos en el plano internacional, especialmente los de Occidente, han prestado especial atención a los derechos civiles y políticos, porque los valores consagrados por dichos derechos se ajustan a la tradición intelectual occidental y porque dichos derechos se prestan mejor a una reglamentación jurídica concreta.

La realización universal de los derechos civiles y políticos es fundamental pero la prioridad que se les ha dado ha servido para marginalizar los derechos económicos, sociales y culturales. Esta marginalización ha siginificado que los asuntos de un interés acuciante para la mujer en su vida diaria, tales como el impacto de la política de desarrollo o el efecto de la degradación ambiental, que implican esencialmente la denegación de los derechos económicos, social o culturales, se han pasado por alto. Además, los organismos que se ocupan de derechos humanos no han tenido en cuenta la subordinación económica, social y cultural de la mujer, que la que inhibe para reclamar aun sus derechos civiles y políticos más elementales.

c) El concepto de la responsabilidad estatal

La argumentación en materia de derechos humanos se ha centrado en general en las violaciones directas de los derechos del individuo por el Estado. Dichas violaciones dimanan de acciones directas del propio Estado o de sus funcionarios que violan los derechos del individuo, tales como los actos de tortura, encarcelamiento arbitrario, ejecuciones sumarias o arbitrarias, o a resultas de la discriminación ejercida por el Estado o sus agentes en lo que se refiere al disfrute de los derechos establecidos. Si bien la mujer sufre también violaciones de otros derechos en manos del Estado en esta forma directa, en muchos casos estas violaciones son distintas en su naturaleza o grado debido al sexo. Así, por ejemplo, la violencia sexual se utiliza frecuentemente por funcionarios del Estado como método de tortura o como método bélico y las prisioneras femeninas corren un riesgo desproporcionado en

cuanto a la violencia basada en el sexo. Análogamente, los estudios realizados indican que las refugiadas están expuestas a un riesgo de violencia sexual y física tanto durante su huida como a su llegada a los campos de refugiados.

La mayor parte de las violaciones de los derechos de la mujer se producen, sin embargo, en el campo privado y en manos de particulares. La violencia doméstica, el acoso sexual de la mujer en el lugar de trabajo y otras partes, la trata de mujeres y la denegación de las opciones en materia de reproducción son ejemplos de violaciones a las que las mujeres se ven corrientemente sometidas. Estas no son atribuibles directamente al Estado, si bien en muchos casos, los Estados mantienen un régimen jurídico social que tolera dichas violaciones o se abstiene de tomar medidas para impedir que ocurran. De la misma manera, la discriminación perpetrada dentro de la familia no se considera como una denegación de los derechos civiles y políticos y no puede atribuirse directamente al Estado, si bien en muchos Estados predomina un contexto cultural que legitimiza la denegación de dichos derechos.

Es cada vez más frecuente que el derecho humanitario y en materia de derechos humanos se extienda a las violaciones de infractores no estatales. El artículo 3 de la Convención de Ginebra exige tanto a las fuerzas gubernamentales como no gubernamentales que respeten un conjunto de garantías mínimas en situaciones de conflicto y un número creciente de tratados, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 1979, impone obligaciones explícitas al Estado para que impida la violación de los particulares.

Sin embargo, la mayor parte de los instrumentos de derechos humanos no incluyen obligaciones explícitas, si bien muchos indican que el Estado no solamente debe respetar los derechos enumerados en el Tratado sino también garantizar que puedan ejercerse. Los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 28/ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 29/ indican que en determinadas circunstancias enumeradas, los derechos contenidos en los tratados imponen obligaciones positivas a los Estados contratantes de garantizar el disfrute eficaz de los derechos, pero este campo del derecho no está muy claro 30/. Es evidente que la comunidad internacional debe ampliar el concepto de derechos humanos para que abarque los abusos por parte de particulares, por lo menos en circunstancias en las que pueda advertirse la complicidad y responsabilidad estatal, para que la visión de los derechos humanos pueda satisfacer las necesidades de la mayor parte de las mujeres.

7. Recomendaciones

Si bien el marco internacional de los derechos humanos limita en la actualidad el acceso de la mujer a los derechos humanos, reúne la flexibilidad suficiente para adaptarlo a las necesidades de las mujeres. Entre las medidas que conducirían a una protección más eficaz de los derechos humanos de la mujer figuran:

a) Temas prioritarios

En su labor en el campo de los derechos humanos, las Naciones Unidas deberían dar prioridad al estudio de los obstáculos previamente expuestos, que se oponen al disfrute de los derechos humanos por la mujer:

- la violencia contra la mujer en todas sus manifestaciones;
- ideas y estrategias de desarrollo mal orientadas;
- política de ajuste estructural;
- la violencia contra la mujer y su desplazamiento en casos de perturbaciones políticas, económicas y civiles y en tiempos de conflicto armado;
- denegación de cuidados médicos y de la opción reproductiva;
- devastación ambiental;
- empleo de la cultura, religión o motivos étnicos para denegar los derechos humanos a la mujer.

b) Los derechos humanos en una perspectiva sexista

En el contexto femenino, la labor realizada para el proyecto de declaración sobre la violencia contra la mujer indica que se están elaborando los derechos estrechamente relacionados con la vida de la mujer. Es alentador que esta declaración acepte que las mejoras en la condición de la mujer no dependen únicamente de la supresión de la discriminación en los campos que tradicionalmente se han considerado dentro de la esfera de los derechos humanos, sino también de conferir a la mujer derechos en campos que les afectan especialmente.

El espectro de las violaciones que quedan dentro del marco de los abusos de derechos humanos sería más amplio si su definición trascendiera de las meras ideas de la responsabilidad estatal, para examinar las actividades de los particulares, especialmente en los casos en que el Estado mantiene una estructura económica, social, cultural y jurídica en la que se toleran dichas violaciones. Este nuevo campo de atención comprendería, por ejemplo, las acusaciones formuladas por las mujeres de que se han violado sus derechos humanos cuando el Estado no tipifica como delito la violencia doméstica o no persigue los delitos contra la mujer cometidos por familiares.

De la misma manera, la visión de los derechos humanos se ajustaría mejor a los intereses de la mujer si la comunidad internacional tuviera en cuenta no solamente los derechos civiles y políticos sino también los económicos, sociales y culturales y los llamados derechos "de tercera generación" o colectivos.

Es necesario situarse en una perspectiva sexista para la interpretación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como lo demostró el Comité en su comentario general sobre el derecho a una vivienda adecuada, formulado en 1991 31/, que admitió las necesidades especiales de la mujer en esta materia.

Será preciso trabajar mucho más para incorporar las preocupaciones de la mujer en la formulación de los derechos de la "tercera generación" o colectivos. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, sitúa el bienestar humano en el centro de la dinámica del desarrollo, pero no establece distinción entre la situación económica de la mujer y el hombre y supone que la política de desarrollo beneficiará a hombres y mujeres por igual. Por supuesto, el derecho se formula partiendo de la no discriminación y la igualdad de oportunidades, y existe una disposición que exige la adopción de medidas para que la mujer tenga un papel activo en el proceso de desarrollo y se beneficie de él en igualdad con el hombre. Sin embargo, este derecho se basa es una definición de desarrollo que destaca el crecimiento económico y la teoría de que el subdesarrollo se debe a la falta de capital y tecnología y a la dependencia económica. Se ha tenido poco en cuenta el papel fundamental de la mujer en el desarrollo, los efectos adversos para la mujer en los países del Sur de muchas estrategias de desarrollo y la improbabilidad de que se beneficie del desarrollo económico, por no decir humano, cuando se encuentra subordinada y marginalizada 32/.

En consecuencia, si bien la elaboración de unos derechos de "tercera generación" parece ofrecer a la mujer unos derechos internacionales más ajustados a sus necesidades, a no ser que esta elaboración tenga en cuenta la posición de la mujer y sus perspectivas, la promesa ofrecida por dichos derechos no se realizará. El derecho al desarrollo debe abarcar un derecho al desarrollo humano, que tenga en cuenta el papel crucial de la mujer en la economía nacional, el impacto adverso y dispar de las políticas de desarrollo sobre la mujer y los obstáculos particulares en la vida de la mujer, que comprenden la falta de acceso a los recursos o información económica, violencia basada en el sexo, falta de opción en materia de reproducción, analfabetismo y falta de educación.

Para que el concepto de los derechos humanos constituya una visión realmente pertinente a la mujer, debe definirse de nuevo y ampliarse para tener en cuenta la componente sexual. Así, por ejemplo, la legislación y la práctica actuales en materia de derechos humanos deberían procurar ampliar el análisis conceptual de derechos bien reconocidos, tales como el derecho a la vida, a la alimentación, a la integridad física y a la protección contra la tortura, para abarcar también las violaciones que afectan al sexo.
La definición de los crímenes de guerra debe tener en cuenta las violaciones especiales contra las mujeres, como es la violencia sexual durante la guerra.
La definición de la persona que puede obtener asilo y el estatuto de refugiado debe ser reconsiderada para incluir a las mujeres que temen la discriminación sexual en su país de origen. Todo "índice" o medida del cumplimiento de las normas de derechos humanos o de "desarrollo humano" por los Estados, debe comprender un análisis de la medida en que se protegen y fomentan los derechos de la mujer. Así, todo Estado que mantenga una estructura social que tolere o

fomente la violencia basada en el sexo obtendría una clasificación inferior, aun cuando conceda a sus ciudadanos otros derechos civiles y políticos reconocidos.

c) Hay que reforzar los mecanismos para el cumplimiento o supervisión de los derechos humanos de la mujer

Es fundamental incorporar las perspectivas sexistas en la definición de los derechos, pero los derechos humanos de la mujer han de poder realizarse también de alguna forma. Hacer cumplir el derecho internacional en materia de derechos humanos, en general, es algo problemático pero las mayores dificultades de cumplimiento se dan en los derechos que corresponden a la mujer. Por supuesto, cuando la violación encaje con la definición de "discriminación", el Comité de Derechos Humanos puede tener jurisdicción en virtud del Primer Protocolo Facultativo y, con ello, la persona podrá solicitar una reparación. En consecuencia, es esencial que la interpretación del sentido de la "discriminación" abarque también los intereses de las mujeres.

La Convención sobre la Mujer no prevé un mecanismo de aplicación aparte de la obligación de presentar informes y muchos Estados Partes han dejado incluso de cumplir con esta obligación. No están previstas las quejas individuales o entre los Estados. Tratados como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial permiten las solicitudes individuales, por lo que debería introducirse un protocolo facultativo, parecido al Primer Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que ofrezca una reparación a las víctimas de las violaciones y debería adoptarse un medio de mejorar la interpretación y aplicación de la Convención.

Actualmente no hay mecanismos eficaces para obligar al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y los llamados de la "tercera generación", que están en evolución. Ello sería esencial para que la mujer dispusiera del debido régimen en materia de derechos. En este contexto, entre los mecanismos que podrían estudiarse figura un procedimiento de queja al amparo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además podrán estudiarse nuevos mecanismos. Entre ellos cabría pensar en, por ejemplo, relatores especiales sobre derechos específicos que son de especial interés para los asuntos de la mujer que les afectan desproporcionadamente. Habría que pensar seriamente en nombrar a relatores especiales sobre una serie de temas como es la discriminación basada en el sexo, la violencia contra la mujer, la trata de mujeres y niños, la participación política de la mujer y la utilización de la cultura, religión y motivos étnicos para legitimar las violaciones de los derechos humanos de la mujer.

d) Hay que reforzar el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer

Es esencial que los derechos de la mujer sean objeto de la actividad en materia de derechos humanos, pero ello no significa que los órganos que se

dedican a los derechos de la mujer deban disolverse. Lo que proponemos es que la comunidad que se ocupa de derechos humanos responda mejor a las diferencias de condición humana de mujeres y hombres e interprete los derechos humanos y medidas para su promoción y protección en consonancia.

Al mismo tiempo, debería elevarse el rango de los órganos que se especializan en los asuntos de la mujer. Es preciso examinar urgentemente el elevado número de reservas sustantivas opuestas a la Convención sobre la Mujer, así como las medidas para derogarlas. El tiempo y recursos asignados al CEDAW deberían ser iguales a las concedidas a los demás órganos instituidos por el Tratado, lo que atestiguaría la importancia del CEDAW dentro de los derechos humanos. También debería pensarse en introducir sanciones contra los Estados partes en el CEDAW que no transmitan informes, lo cual podría incluir la facultad de solicitar informes a las ONG pertinentes.

Deberían adoptarse medidas concretas, estructuradas y formales para el intercambio de información entre el CEDAW, la Comisión de la Condición de la Mujer y órganos tales como la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité sobre la Tortura, que están encargados de fomentar y proteger los derechos humanos en general. Por ejemplo, las reuniones regulares de los presidentes de los órganos instituidos por tratado debería reforzarse e institucionalizarse. Dichos órganos, grupos de trabajo, relatores y expertos independientes, que desempeñan un papel en la protección de los derechos humanos, deberían abordar los temas de derechos humanos que afecten a la mujer dentro de sus mandatos. Debería alentarse a las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas y otras ramas de la Organización cuyo trabajo esté relacionado con el cumplimiento de los derechos humanos de la mujer para que contribuyan al trabajo de los foros dedicados a temas femeninos y al de los encargados de la promoción y protección de los derechos humanos en general. En este contexto, debían adoptarse medidas para facilitar las aportaciones multilaterales.

e) Colaboración sectorial y gubernamental con las ONG

Gran parte del trabajo para la protección y fomento de los derechos humanos se basa en la colaboración entre las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas y una buena parte del progreso de los derechos de la mujer se debe a esta actividad de las organizaciones no gubernamentales. La perspectiva sexista de los derechos humanos se verá probablemente alentada por la cooperación entre las ONG cuya tarea principal son los derechos humanos y las que se ocupan de los derechos de la mujer. En especial, debería conferirse a las ONG un papel claramente definido, plasmado en reglamentos para supervisar la aplicación de las decisiones del CEDAW.

f) Equilibrio sexista dntro de los órganos que se ocupan de derechos humanos

Unicamente cuando haya más mujeres que participen en este debate y representen sus distintas perspectivas y realidades globales empezará a surgir una más plena percepción de los derechos humanos. Las mujeres deberían estar representadas en pie de igualdad, por lo menos, en los órganos de las

Naciones Unidas que se ocupan de derechos humanos, incluidos los grupos de trabajo y comités instituidos por los tratados. Las mujeres deberían estar igualmente representadas en los puestos profesionales del Centro de Derechos Humanos, ACNUR y otros órganos de derechos humanos y organismos especializados de las Naciones Unidas.

g) Formación en los asuntos referentes a los sexos

El personal de los órganos de las Naciones Unidas que se ocupa de derechos humanos, incluidos los grupos de trabajo y comités instituidos por los tratados, así como los funcionarios de las Naciones Unidas deberían decidir una formación en materia sexista. Deberían redactarse manuales destinados a dicho personal que incorporen las perspectivas sexistas y supervisarse los efectos de dicha formación con carácter periódico. Toda formación profesional realizada por las Naciones Unidas en materia de derechos humanos a nivel internacional regional y nacional debería contener una exposición de las dimensiones sexistas de las preocupaciones en materia de derechos humanos, así como de la labor del CEDAW y la Comisión de la Condición de la Mujer como mecanismos para fomentar la protección de los derechos humanos de ésta.

Las Naciones Unidas podrían también estudiar la redacción de un manual de formación bajo la perspectiva sexista, que se utilizaría a nivel nacional, e indicara las formas de valerse de los mecanismos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y basándose en los diversos aspectos de los regímenes jurídicos nacionales, estudiar la posibilidad de utilizar las garantías internacionales de derechos humanos en el contexto nacional. Dicho manual podría utilizarse en el plano internacional, regional y nacional y serviría para familiarizar al personal judicial y a los abogados en general con las normas internacionales existentes para promover la situación de la mujer.

1/ Acuerdo Internacional para la Supresión de la Trata de Blancas, 1904; Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, 1910; Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, 1921; Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, 1933.

2/ Convenio de la OIT Nº 3: Empleo de las mujeres antes y después del parto (1919); Convenio de la OIT Nº 103, relativo a la protección de la maternidad (Rev. 1952); Convenio de la OIT Nº 89 relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria (1919, revisado en 1934 y 1948); Convenio de la OIT Nº 45 relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, 1935.

3/ Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, 1949; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, 1952; Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer

casada, 1957; Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, 1962.

4/ Amartya Sen, "More than One Hundred Million Women are Missing", New York Review of Books, 30 de diciembre de 1990, 61.

5/ Roxanna Carrillo, Battered Dreams: Violence Against Women as an Obstacle to Development, UNIFEM, 1992.

6/ La realización de los derechos económicos, sociales y culturales, informe definitivo presentado por el Sr. Danilo Turk, relator especial, E/CN.4/Sub.2/1992/16, párrs. 106 a 112.

7/ Secretaría del Commonwealth, Engendering Adjustment for the 1990s, Londres, 1989, pág. 32.

8/ Susan Forbes Martin, Refugee Women, Zed Books, Londres, 1991.

9/ Situación de la mujer en el mundo 1970-1990; tendencias y estadísticas, Naciones Unidas, N.Y., 1991.

10/ Charlotte Bunch, "Women's Rights as Human Rights: Towards a Re-Vision of Human Rights", Human Rights Quarterly 12 (1990) 486-498.

11/ Noreen Burrows, "International Law and Human Rights: The Case of Women's Rights", en Human Rights: From Rhetoric to Reality. Tom Campbell y otros autores, Basil Blackwell, Oxford, 1986, págs. 80 y 81 a 86.

12/ Andrew Byrnes, "Women, Feminism and International Human Rights Law - Methodological Myopia, Fundamental Flaws or Meaningful Marginalisation?", The Australian Yearbook of International Law, vol. 12 (1992), págs. 205 a 240.

13/ Comentario general 18 [37], documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.1 (1989).

14/ Comentario general 6 [16], documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1, pág. 6 (1989).

15/ Comentario general 13 [21], documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1, pág. 13 (1989).

16/ Comentario general 7 [16], documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1, pág. 6 (1989); comentario general 9 [16], documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1, pág. 8 (1989).

17/ Nº de venta: S.89.XIV.2.

18/ Nº de venta: S.89.XIV.2.

19/ Andrew Byrnes, ibid., págs. 216 a 219.

20/ Belinda Clark, "The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women", American Journal of International Law, vol. 85, (1991), págs. 281 a 321.

21/ Hilary Charlesworth, Christine Chinkin y Shelley Wright, "Feminist Approaches to International Law" American Journal of International Law vol. 85 (1991).

22/ Amnistía Internacional, Women in the Front Line, 1990.

23/ Naciones Unidas, Violencia contra la mujer en la familia, Nº de venta: E.89.IV.5, 1989.

24/ Informe del grupo de expertos sobre su misión para investigar las acusaciones de violaciones en el territorio de la antigua Yugoslavia del 12 al 23 de enero de 1993.

25/ La obra citada, Women in the Front Line, de Amnistía Internacional, documenta en la página 49 el caso de una mujer a la que se negó la condición de refugiada habiendo sido violada por un soldado, por considerarse que el soldado actuó en interés propio, con lo que sus actividades no podían calificarse de "persecución".

26/ Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, "The Gender of Jus Cogens" Human Rights Quarterly 15 (1993) 63 a pág. 68. .

27/ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986 (resolución 41/128 de la Asamblea General).

28/ Velasquez Rodriguez, Inter-Am Ct. HR (Ser. c) Nº 4, Sentencia de 29 de julio de 1988.

29/ X e Y v. Países Bajos 91 Eur Ct HR (Ser. A) (1985).

30/ Theodor Meron, "State Responsibility and Violence Against Women", trabajo no publicado, enero de 1992.

31/ Comentario general Nº 4 (1991), documento de las Naciones Unidas E/C.12/1991/4, anexo III, párr. 6.

32/ Charlesworth, Chinkin y Wright, op. cit., págs. 638 a 641.