



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.6/1997/5
18 de febrero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/FRANCÉS/
INGLÉS

COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA
Y SOCIAL DE LA MUJER
41º período de sesiones
10 a 21 de marzo de 1997

Tema 5 del programa provisional*

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE
DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, INCLUIDA LA ELABORACIÓN
DE UN PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN

Nuevas opiniones de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y
no gubernamentales sobre un protocolo facultativo de la Convención

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1 - 9	2
I. SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS DE GOBIERNOS, ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES	10 - 70	3
A. Opiniones sobre un protocolo facultativo . . .	10 - 26	3
B. Duplicación y superposición	27 - 37	6
C. Justiciabilidad	38 - 61	9
D. Reservas	62 - 70	14
II. OBSERVACIONES RECIBIDAS CON RESPECTO A LOS ELEMENTOS DE UN PROTOCOLO FACULTATIVO INDICADOS EN LA SUGERENCIA 7 DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, TENIENDO EN CUENTA EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA ENCARGADO DE LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER	71 - 230	15
INTRODUCCIÓN		

1. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en su resolución 40/8, de 22 de marzo de 1996, relativa a la elaboración de un proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹, pidió al Secretario General que invitara a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que aportaran nuevas opiniones sobre un protocolo facultativo de la Convención, teniendo presentes los elementos que figuraban en la sugerencia 7, aprobada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 14º período de sesiones, así como las deliberaciones del Grupo de Trabajo de composición abierta del período de sesiones de la Comisión, y que le presentara, en su 41º período de sesiones, un informe amplio que incluyera una síntesis de las opiniones expresadas. Este informe se presenta atendiendo a esa solicitud.

2. En la misma resolución, la Comisión pidió al Secretario General que le presentara una reseña comparada de los procedimientos y prácticas establecidos

* E/CN.6/1997/1.

con arreglo a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la Carta de las Naciones Unidas en relación con las comunicaciones y las investigaciones consiguientes. La Comisión tiene ante sí la reseña comparada en el documento E/CN.6/1997/4.

3. El Grupo de Trabajo de composición abierta del período de sesiones de la Comisión, en su 40º período de sesiones examinó un informe del Secretario General en el que figuraban las opiniones de 18 gobiernos y 19 organizaciones no gubernamentales sobre la elaboración de un proyecto de protocolo facultativo, (E/CN.6/1996/10 y Corr.1 y Add.1 y 2). El informe del Grupo de Trabajo figura como anexo en el informe de la Comisión sobre su 40º período de sesiones².

4. De conformidad con la resolución 40/8 de la Comisión, el Secretario General dirigió una nota verbal, de fecha 18 de julio de 1996, a los Estados Miembros y a los Estados observadores, en que señalaba a su atención la resolución 40/8 y los invitaba a presentar a la Secretaría nuevas opiniones sobre un protocolo facultativo a más tardar el 1º de octubre. Posteriormente, en una segunda nota verbal, de fecha 3 de octubre de 1996, el Secretario General informó a las delegaciones que, para que todos los gobiernos interesados pudieran presentar sus opiniones, el plazo de presentación de las observaciones se había prorrogado hasta el 4 de noviembre, pero que las observaciones recibidas después del 15 de noviembre no se podrían tener en cuenta en el informe.

5. Se dirigió una comunicación de fecha 12 de agosto de 1996 a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en que se las invitaba a presentar nuevas opiniones a más tardar el 1º de octubre de 1996.

6. Se recibió un total de 21 respuestas a las dos notas verbales de los Estados Miembros siguientes: Chile, Costa Rica, Dinamarca, los Países Bajos, Turquía, Luxemburgo, Panamá, España, las Islas Cook, Sudáfrica, Colombia, Cuba, Austria, Liechtenstein, Filipinas, Italia, Venezuela, China, México, Marruecos y Malí. Los Países Bajos indicaron que la posición que habían comunicado previamente, que figuraba en el documento E/CN.6/1996/10, seguía siendo pertinente y que no enviarían nuevas opiniones. Las Islas Cook acusaron recibo de la nota verbal pero no presentaron opiniones a tiempo para incluirlas en el informe.

7. Las 12 organizaciones no gubernamentales siguientes presentaron observaciones: Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), 49 miembros de grupos y organizaciones no gubernamentales de Costa Rica (en adelante, "el grupo de Costa Rica"), sociedad de mujeres danesas, capítulo holandés de la Comisión Internacional de Juristas, en adelante "capítulo holandés", Asociación japonesa de los derechos de la mujer a nivel internacional, Comité sobre la condición jurídica y social de la mujer de las organizaciones no gubernamentales de Viena, Comité d'action pour les droits de l'enfant et de la femme (CADEF), Coordinadora Nacional de Radio (CNR) del Perú, Ain o Salish Kendra, Promoción Cultural "Creatividad y Cambio" y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú).

8. Una organización intergubernamental, el Consejo de Europa, presentó observaciones.

9. De conformidad con la solicitud que figuraba en la resolución 40/8 de la Comisión, en el presente informe figura en primer lugar una síntesis de las respuestas recibidas. Luego se recogen en forma amplia las nuevas opiniones recibidas en relación con los elementos que figuran en la sugerencia 7 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer³.

I. SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS RECIBIDAS DE GOBIERNOS, ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y NO GUBERNAMENTALES

A. Opiniones sobre un protocolo facultativo

10. Los gobiernos de Costa Rica, Luxemburgo, Dinamarca, Turquía, Sudáfrica, Austria, Chile, España, Panamá, Filipinas, Liechtenstein, Venezuela, Cuba, Italia y Malí, así como el Consejo de Europa, la Asociación japonesa de derechos de la mujer a nivel internacional, el capítulo holandés de la Comisión Internacional de Juristas, la Coordinadora Nacional de Radio, Promoción Cultural "Creatividad y Cambios", la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Grupo de Costa Rica, el CADEF y Ain o Salish Kendra proporcionaron sus opiniones sobre un protocolo facultativo, las que se resumen a continuación.

11. Se expresó apoyo a la elaboración de un protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se observó que en ese protocolo debía preverse un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigación conforme al tenor de la sugerencia 7 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Se recomendó que se siguieran celebrando negociaciones sobre la base de un proyecto de texto concreto y se consideraba que el proyecto aprobado por la Reunión de expertos de Maastricht, en 1994, era el más adecuado para ese propósito. Se recomendó también que el proceso de elaboración de un protocolo facultativo se realizara en forma abierta y transparente y que se proporcionaran los recursos necesarios para lograr ese objetivo.

12. Se observó también que aún no resultaba totalmente clara la formulación del objetivo rector del protocolo facultativo en virtud del cual se determinaría todo su contenido. Se consideró como primera prioridad la ratificación universal de la Convención y su aplicación efectiva.

13. En las respuestas se indicaba que la elaboración de un protocolo facultativo de ese tipo era necesaria para las actividades de seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y constituía un elemento importante, de ese proceso. Se expresó apoyo por la pronta conclusión de la labor respecto de un protocolo facultativo y su posterior aprobación y entrada en vigor.

14. Se observó que la elaboración de un protocolo facultativo podría ser una importante contribución para fortalecer la Convención y el Comité. Un protocolo facultativo contribuiría a promover el respeto de los derechos humanos de la mujer y su aplicación más eficaz, especialmente la supervisión y el cumplimiento de los derechos garantizados a la mujer en la Convención. Se sugirió que se continuara el proceso de fortalecimiento de los derechos de la mujer y de los instrumentos internacionales pertinentes. La elaboración de un protocolo facultativo sería una señal de la importancia que asignaba la comunidad

internacional a la igualdad entre los sexos y, en consecuencia, podría tener influencia sobre las actitudes.

15. Se consideró que los medios internacionales actuales para aplicar la Convención eran poco adecuados e insuficientes y que eran una deficiencia de la Convención. Se señaló que los mecanismos para aplicar las normas de derechos humanos concretamente relacionadas con la mujer habían sido menos eficaces que los de las normas más generales de derechos humanos. Se observó que en el sistema de las Naciones Unidas se carecía de procedimientos específicos que permitieran el examen de casos concretos, o violaciones de carácter amplio, de los derechos humanos de la mujer, y de procedimientos en que se previera la posibilidad de reparación por las violaciones sufridas. Las cuestiones de derechos humanos que revestían especial interés para la mujer recibían relativamente poca atención en otros mecanismos basados en tratados o en la Carta.

16. Se observó que la aplicación de los tratados de derechos humanos exigía medidas nacionales adoptadas por los Estados partes para instrumentar las disposiciones de la Convención, y medidas y procedimientos internacionales para poner en práctica la Convención. Un protocolo facultativo se considera un mecanismo internacional para actualizar y agilizar la aplicación de la Convención. Actualmente, los medios de supervisión internacional de la Convención se limitan al procedimiento de presentación de informes previsto en el artículo 18 de la Convención. La aplicación de la Convención exigiría también la supervisión de un órgano internacional. Un protocolo facultativo contribuiría necesariamente a la aplicación de la Convención.

17. Se sugirió que ese protocolo colocaría a la Convención en un pie de igualdad con otros instrumentos de derechos humanos que tenían procedimientos de comunicaciones, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes lo que permitiría mejorar la situación de la Convención y reforzar la aplicación efectiva de sus disposiciones. Puesto que esos mecanismos ya existían en el marco de otros instrumentos, en realidad había pasado a ser necesaria su elaboración en el marco de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

18. La entrada en vigor de un protocolo facultativo alentaría a los Estados partes a tratar de cumplir con las obligaciones que les incumbían en virtud de tratados como consecuencia de la ratificación de la Convención. El derecho a la petición alentaría también el cumplimiento de la Convención en los ordenamientos jurídicos nacionales y proporcionaría orientación a los Estados partes en sus esfuerzos por aplicar la Convención.

19. Un protocolo facultativo podría proporcionar también un incentivo a los Estados partes para que iniciaran en forma expedita la creación de mecanismos nacionales de fiscalización a fin de evitar la supervisión internacional. No cabía duda que ese resultado sería muy conveniente, puesto que el objetivo de la normativa internacional de derechos humanos era su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional. La protección de las víctimas podría también tener lugar fundamentalmente a nivel nacional. Toda supervisión internacional debía ser secundaria respecto de la supervisión nacional.

20. No existía actualmente un procedimiento concreto en el sistema de las Naciones Unidas para el examen de casos individuales o de violaciones amplias de los derechos humanos de la mujer. Como consecuencia de ello, un protocolo facultativo de la Convención contribuiría a integrar los derechos humanos de la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas mediante la elaboración de una doctrina y jurisprudencia concretas y sus efectos sobre otros mecanismos de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas.

21. Se sugirió que un protocolo facultativo facilitaría la aplicación de la Convención mediante la determinación de las situaciones de discriminación de carácter concreto o general que no resultaran evidentes a partir de los informes presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención. El procedimiento de presentación de informes era actualmente el único medio de supervisión internacional. La elaboración de un protocolo facultativo representaría así un avance cualitativo en la promoción y protección de los derechos humanos de la mujer.

22. La aprobación de un protocolo facultativo no eximiría a los Estados partes en la Convención de las obligaciones contraídas respecto de la presentación de informes con arreglo al artículo 18 de la Convención. Se tomó nota de las funciones complementarias de ambos procedimientos.

23. En las respuestas se observó que un protocolo facultativo de la Convención reforzaría las garantías internacionales para los derechos humanos de la mujer. Llenaría el vacío existente en la defensa de los derechos humanos de la mujer. Ningún otro instrumento o procedimiento tenía ése como único objetivo.

24. Se recomendó la elaboración de un instrumento sólido, que lograra el apoyo más amplio posible y un gran número de ratificaciones. La protección concedida en virtud de un procedimiento de comunicaciones en la Convención no debía ser menos efectiva que la que ofrecían procedimientos ya vigentes de instrumentos comparables en el contexto de los derechos humanos en las Naciones Unidas. Había que tener en cuenta la experiencia adquirida con procedimientos comparables y, al mismo tiempo, se debería tratar de avanzar hacia la creación de un sistema moderno de procedimientos que se ajustaran a muchos requisitos diferentes. El protocolo facultativo proporcionaría un procedimiento flexible que permitiría al Comité tratar eficazmente todos los aspectos de las supuestas violaciones de los derechos humanos de la mujer.

25. Se rechazó el argumento de que un procedimiento de protocolo facultativo sería apropiado únicamente en el caso de violaciones graves de los derechos humanos o de "graves delitos internacionales". En ese argumento se sugería que la discriminación contra la mujer era menos grave que otras formas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, las mujeres eran a menudo víctima de las más graves violaciones de los derechos humanos. En consecuencia, esos delitos deberían considerarse entre las formas más graves de violación, creando una necesidad urgente de contar con un mecanismo que se ocupara de examinar denuncias de esas violaciones.

26. Se observó que la existencia de un mecanismo de reclamaciones, como el que funcionaba en el marco de la Convención Europea de Derechos Humanos, había demostrado ser indispensable para lograr el respeto efectivo de los derechos y las libertades consagrados en los tratados y para el goce de ellos sin

discriminación por ningún motivo, incluido el sexo. Al mismo tiempo, el procedimiento iniciado para la elaboración del proyecto de protocolo adicional no debía desviar la atención de la necesidad de asegurar una ratificación generalizada y una mejor aplicación de la Convención, ni de la necesidad de que los Estados retiraran las reservas que pudieran haber hecho a la Convención.

B. Duplicación y superposición

27. En algunas respuestas, entre ellas de México, Venezuela, Turquía, Italia, Sudáfrica, Luxemburgo, Austria, Chile, Liechtenstein y la del Comité de América Latina y el Caribe, se trataba la cuestión de la posible superposición o duplicación entre un protocolo facultativo de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros mecanismos vigentes de derechos humanos. A ese respecto, también se trató la disponibilidad de esos mecanismos para las mujeres.

28. En lo que se refiere a cuestiones de duplicación y superposición, algunas secciones del informe del Secretario General relativo a una reseña comparada de los procedimientos vigentes de comunicaciones y de investigación basados en tratados y en la Carta (E/CN.6/1997/4) pueden proporcionar una información útil. En las secciones sobre criterios de admisibilidad, el procedimiento de comunicaciones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y el procedimiento 1503 de la Comisión de Derechos Humanos pueden ser particularmente pertinentes en lo que se refiere a las cuestiones que se están examinando en el presente documento.

29. En las respuestas se observó que sería necesario evitar la duplicación o superposición innecesarias con los procedimientos vigentes. Era necesario examinar y aclarar la relación que existía entre un protocolo facultativo de la Convención y los convenios y los procedimientos de aplicación vigentes en materia de derechos humanos. Se observó que los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales de la mujer ya estaban consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en que se prevé el goce de los derechos sobre la base de la no discriminación por motivo de sexo. Se sugirió que los derechos humanos de la mujer debían incorporarse en todos los demás mecanismos de derechos humanos.

30. También se observó que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer era tanto un órgano independiente de expertos como el único órgano especializado en los derechos humanos de la mujer y la discriminación contra la mujer, en lo que se distinguía de los órganos establecidos conforme a otros procedimientos. No habría duplicación con otros procedimientos ya que la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer era el único instrumento que se ocupaba exclusivamente de la igualdad de la mujer y el hombre y de la no discriminación. La naturaleza especializada del tratado y la experiencia del Comité podrían alentar a las mujeres a tratar de lograr reparación de parte de un órgano internacional, lo que raramente ocurría en el marco de los procedimientos vigentes, como el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

31. Se señaló que la disponibilidad de un procedimiento de ese tipo no permitiría que las mujeres presentaran la misma reclamación ante dos o tres mecanismos al mismo tiempo. Más bien, les permitiría escoger el mecanismo más apropiado. Se sugirió que se podría evitar la utilización múltiple o simultánea de los procedimientos estableciendo criterios de admisibilidad. Ese era el objetivo del elemento 9 f) de la sugerencia 7, que se recogía en la práctica de los órganos existentes creados en virtud de tratados de derechos humanos.

32. Se señaló que no era nueva la cuestión de la superposición y duplicación y que se había presentado cuando se preparó la Convención y su procedimiento de presentación de informes. Aunque ya se habían aprobado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la comunidad internacional aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer pues consideró que dos tratados de derechos humanos de carácter general no eran suficientes para lograr la eliminación de la discriminación sobre la base del sexo. En forma análoga, aunque el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contenía garantías sustantivas contra la tortura, se había aprobado también la Convención contra la Tortura. La existencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su primer Protocolo Facultativo no se consideraban razón suficiente para impedir la aprobación de la Convención contra la Tortura que contaba con un procedimiento de comunicaciones y uno de investigaciones.

33. Se examinó la posibilidad de que se produjera la superposición entre un protocolo facultativo de la Convención y los siguientes procedimientos vigentes: el procedimiento 1503, el procedimiento de comunicaciones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer y el procedimiento de comunicaciones previsto en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Se indicó que los diversos órganos que se ocupaban de la cuestión de la discriminación contra la mujer tendrían una influencia recíproca, que sería positiva y estimulante.

34. Se señaló que el procedimiento de comunicaciones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer era poco conocido y débil en comparación con otros mecanismos de la normativa de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas. Ese procedimiento no podía compararse con el procedimiento de un protocolo facultativo puesto que la Comisión era un órgano intergubernamental. Existían considerables diferencias entre ambos procedimientos. Se observó que en principio un órgano de expertos trascendía todo interés particular que los gobiernos pudieran tener. La experiencia demostraba que se necesitaban tanto procedimientos intergubernamentales como de expertos para asegurar el cumplimiento de las normas de derechos humanos por parte de los Estados.

35. El mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer era de una naturaleza muy diferente de las funciones que se encomendarían al Comité en el marco de un protocolo facultativo.

36. A pesar de la considerable superposición sustantiva entre las garantías de la Convención y las garantías de no discriminación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente respecto de los artículos 2, 3 y 26 de la Convención, se determinaron algunas razones en favor de un procedimiento

de comunicaciones de la Convención. Un procedimiento independiente de presentación de quejas en el contexto de la Convención garantizaría que se prestara atención expresamente a los aspectos de los derechos humanos relativos al género, tarea que exigía la plena atención de un órgano de supervisión. El Comité de Derechos Humanos supervisaba el cumplimiento de todos los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y no podría concentrar plenamente su atención en sólo un aspecto de éste. Un órgano de supervisión podría supervisar únicamente los derechos comprendidos en el instrumento por el que se lo había establecido y no los comprendidos en otro instrumento. Puesto que los derechos que figuraban en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos eran limitados y bastante diferentes de los que figuraban en la Convención, el hecho de que se recurriera en forma exclusiva al Comité de Derechos Humanos creado en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para la protección de los derechos humanos de la mujer significaría que importantes obligaciones de los Estados partes consagradas en la Convención quedarían fuera del control de un órgano de supervisión. A ese respecto, se requería hacer gran hincapié en los aspectos económicos y sociales, de los derechos de la mujer que el Comité de Derechos Humanos consideraba únicamente en forma marginal. Por último, el primer Protocolo facultativo permitía comunicaciones sólo respecto de violaciones de los derechos de particulares, en tanto que las violaciones de los derechos humanos de la mujer comprendían también el incumplimiento sistemático de las obligaciones. Ello exigía un hincapié diferente de una concentración limitada en violaciones de particulares.

37. Se observó que los órganos competentes del Consejo de Europa estaban actualmente considerando la posibilidad de elaborar un protocolo facultativo de la Convención Europea de Derechos Humanos sobre el derecho fundamental de la mujer y el hombre a la igualdad. Dicho protocolo significaría que ese derecho se reconocería como un derecho autónomo, fundamental y justiciable; su principal consecuencia sería que el respeto de ese derecho sería supervisado por procedimientos judiciales internacionales (la Comisión y el Tribunal de Derechos Humanos). De conformidad con la jurisprudencia en la causa Marckx, también proporcionaría una base legítima para la adopción de medidas positivas a fin de rectificar las desigualdades existentes. La labor sobre el posible protocolo adicional de la Convención y sobre un posible protocolo de la Convención Europea de Derechos Humanos debía considerarse complementaria y convergente y orientada a promover aún más los derechos humanos de la mujer.

C. Justiciabilidad

38. Algunos gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales formularon observaciones sobre la cuestión de la justiciabilidad de las disposiciones que figuraban en la Convención, entre ellos, España, Italia, México, Panamá, Austria, Luxemburgo, Liechtenstein, Filipinas, Venezuela, Chile, el capítulo holandés de la Comisión Internacional de Juristas, el Consejo de Europa, la Asociación japonesa de derechos de la mujer a nivel internacional, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Coordinadora Nacional de Radio, Promoción cultural "Creatividad y Cambio", la Coordinación Nacional de Derechos Humanos y el grupo de Costa Rica.

39. Puesto que todos los derechos humanos se consideraban, en mayor o menor medida, justiciables, se recomendó que todas las disposiciones sustantivas de la Convención se consideraran justiciables. Diversos órganos de supervisión a nivel regional e internacional habían considerado justiciables los principios de no discriminación e igualdad, en los que se basaba la Convención, que seguían estando sujetos a los procedimientos vigentes de comunicaciones y de examen por parte de dichos órganos. Puesto que todas las disposiciones de la Convención habían de entenderse a la luz de esos principios, éstos también eran justiciables.

40. Se recomendó que se dejara al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer la decisión respecto de la cuestión de la justiciabilidad de las disposiciones de la Convención. Se consideró que el cumplimiento por un Estado parte de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Convención podría ser objeto de inspección y examen válido por un órgano internacional e independiente de supervisión. La experiencia obtenida en relación con la labor de otros órganos establecidos en virtud de tratados de derechos humanos demostraba que esa era una solución viable y flexible para esta importante cuestión.

41. Además, un protocolo facultativo permitiría que el Comité desarrollara una práctica que aclararía el contenido de los derechos y de algunas de las obligaciones definidas en forma más general en las disposiciones de la Convención. Las opiniones expresadas en el Comité sobre la base de ese tipo de instrumento internacional llevaría a una comprensión mucho más detallada de esas obligaciones en lo que se refería a las supuestas violaciones de los requisitos de igualdad y de no discriminación previstos en la Convención. La jurisprudencia del Comité contribuiría a la promoción y protección de todos los derechos humanos de la mujer. Dicha jurisprudencia podría aportar importantes contribuciones para ampliar aún más la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

42. Se señaló que el contenido de los derechos y, por consiguiente, su justiciabilidad, eran determinados por el poder judicial, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. En consecuencia, el Comité era el órgano más apropiado para decidir, sobre la base de su experiencia, en qué medida era justiciable un derecho invocado en una determinada causa que tuviera ante sí.

43. Se expresó preocupación respecto de un criterio en que se haría una diferencia entre disposiciones "justiciables" y "no justiciables". Ese criterio llevaría a dos categorías de derechos con lo que se sugeriría que algunas disposiciones de la Convención revestían mayor importancia que otras. Ello menoscabaría gravemente la integridad de la Convención, que presentaba los derechos humanos de la mujer en forma amplia, como un todo. Establecería una jerarquía de derechos. Se temía que, como consecuencia de esa división entre derechos justiciables y no justiciables, algunas disposiciones de gran importancia podían no quedar comprendidas en el marco del protocolo facultativo ni ser de la competencia del Comité y, por lo tanto, podrían quedar fuera del propósito previsto en el protocolo propuesto, que era mejorar la aplicación.

44. Se señaló a la atención el hincapié que con frecuencia se hacía en los foros internacionales en la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, fueran civiles, políticos, económicos, sociales o

culturales. Se observó que todos los derechos humanos eran igualmente importantes y en consecuencia debían tener procedimientos de supervisión de igual fuerza para todos. La aprobación de un protocolo respecto de un instrumento que contenía derechos humanos de orden civil y político, así como económico, social y cultural constituiría una etapa importante hacia la realización efectiva de ese principio.

45. Se señaló que, al examinar la justiciabilidad, era necesario hacer una diferencia entre la cuestión del contenido de una obligación y la cuestión de la naturaleza de una obligación. Al considerar la naturaleza de las obligaciones contenidas en la Convención, se observó que en todas sus disposiciones se establecía una obligación inmediata y directa para los Estados partes en la Convención, obligación que no se diferenciaba de las obligaciones que dimanaban de otros tratados de derechos humanos. Los Estados partes en los tratados de derechos humanos habían aceptado estar jurídicamente obligados por éstos. Dichos tratados no constituían meras declaraciones de intenciones sino obligaciones concretas que los Estados partes debían cumplir. A ese respecto, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer no constituía una excepción.

46. En las respuestas se determinaban diferentes tipos de obligaciones establecidas por la Convención. Se sugirió que las obligaciones comparables a las que figuraban en el contexto clásico de los derechos civiles y políticos, que imponen una obligación explícita e inmediata a los Estados partes, eran claramente justiciables. Se sugirió que los artículos 7 a), 9, 13, 15 y 16 quedaban comprendidos en esa categoría. Otros tenían un carácter un tanto programático y, aparentemente, concedían al Estado parte un amplio margen de discreción o apreciación en la selección de los medios para lograr un objetivo concreto definido en la Convención. Se sugirió que los artículos 5, 6, 8, 10, 11, 12 y 14 quedaban comprendidos en esa segunda categoría.

47. Según otra clasificación se determinaban tres principales conjuntos de obligaciones: "los Estados partes asegurarán/acordarán/concederán el derecho ..."; "los Estados partes emprenderán ...", y "los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas (para asegurar) ...". A otro nivel, se comprobó que en la Convención se preveía el derecho de la mujer a la igualdad y a la no discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada, y en otras disposiciones de la Convención se establecía una obligación para los Estados partes de adoptar las medidas adecuadas para lograr objetivos concretos.

48. Las disposiciones que se consideraba que tenían una índole más programática se consideraron, sin excepción, susceptibles de supervisión. Se señaló que el principio del cumplimiento de buena fe de las obligaciones previstas en la Convención (pacta sunt servanda) proporcionaban base suficiente para el examen del cumplimiento por el Comité. Sin embargo, en su evaluación, el Comité tendría que tener en cuenta la naturaleza de cada obligación concreta. Respecto de las disposiciones en que se concedía a un Estado parte un margen de discreción, el examen externo estaría limitado a la cuestión de si el Estado había adoptado medidas razonables en una variedad de opciones. Cuando se le encomendara una función cuasijudicial de supervisión en el marco de un procedimiento de protocolo facultativo, el Comité debería tener en cuenta ese margen de apreciación de los Estados partes. En cada caso, las tendencias hacia el logro de un objetivo, la existencia de legislación u otra forma de aplicación

podrían servir de base para que el órgano de supervisión pudiera llegar a la conclusión de si un Estado parte había o no cumplido con las obligaciones que le incumbían en virtud del tratado. Sería posible que el Comité evaluara si un Estado había adoptado las medidas mínimas necesarias para cumplir sus obligaciones de buena fe.

49. Se observó que la cuestión de la justiciabilidad de las disposiciones concretas de la Convención se relacionaban aparentemente con un criterio tradicional respecto de la aplicación de los derechos humanos, en que se hacía una diferencia entre derechos civiles y políticos "clásicos" y derechos económicos, sociales y culturales. A ese respecto, se consideraba que los derechos civiles y políticos exigían que el Estado se abstuviera de infringir una conducta (derechos negativos, dirigidos contra la infracción). En cambio, se consideraba que los derechos económicos, sociales y culturales requerían que el Estado adoptara medidas positivas para asegurar el goce de los derechos (derechos positivos). Ese criterio indicaría que los derechos distintos de los derechos civiles y políticos eran demasiado vagos e insuficientemente detallados como para ser objeto de medida o supervisión.

50. Sin embargo, la evolución dinámica en la esfera de los derechos humanos había dejado en claro que esa clasificación por categorías y el consiguiente trato de los derechos podrían menoscabar un criterio integrado respecto de las cuestiones relativas a los derechos humanos y, en consecuencia, ya no podía mantenerse. En forma análoga, muchos derechos civiles y políticos clásicos exigían una medida positiva del Estado parte para asegurar el goce de éstos. Por ejemplo, el derecho a contar con el debido procedimiento legal exigía medidas como la creación física y el mantenimiento de servicios e instalaciones y el pago de emolumentos a los magistrados y otro tipo de personal. Se sugirió también que todos los que promovían el derecho al desarrollo debían estar a favor de la adopción de un criterio amplio y la justiciabilidad de todos los derechos ya que los derechos económicos, sociales y culturales se habían clasificado tradicionalmente como no justiciables.

51. Como ejemplo de esa opinión se citó la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y de otros órganos internacionales y regionales de derechos humanos con mecanismos de comunicaciones y otros mecanismos de fiscalización. Muchas disposiciones de esos instrumentos estaban formuladas en términos vagos o exigían mayor detalle. Por ejemplo, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos figuraba el concepto de "sin dilaciones indebidas", en los artículos 21 y 22 se mencionaba el "orden público (ordre public)", el artículo 4 se refería a "situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" y en el artículo 22 se utilizaba el término "necesarias en una sociedad democrática". Con respecto a este último, se mencionaba la jurisprudencia sustantiva con arreglo al artículo 8 de la Convención Europea de derechos humanos y libertades fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos apoyaba también la opinión de que no estaba claramente definida la distinción tradicional que se hacía entre los derechos civiles y políticos que eran justiciables y los derechos económicos, sociales y culturales que eran no justiciables.

52. En consecuencia, se llegó a la conclusión de que la justiciabilidad constituía más bien una cuestión de grado, habida cuenta de los detalles de una causa, y no una cuestión de derechos particulares. En los ejemplos mencionados

en el párrafo 49 *supra*, incumbía al órgano de supervisión establecer, según cada caso y en la forma más objetiva y general posible, los criterios para determinar si un Estado parte había cumplido sus obligaciones. Si bien se reconocía el margen de apreciación de un Estado parte en el cumplimiento de sus obligaciones, incumbía al órgano establecido en virtud de un tratado determinar si un Estado parte había adoptado las medidas apropiadas para impedir las violaciones y cumplir sus obligaciones en virtud del instrumento internacional. Habida cuenta de esa necesidad de evaluación de las obligaciones de los Estados partes en relación con los derechos clásicos se llegó a la conclusión de que sería necesario hacer una evaluación análoga para determinar el cumplimiento de las obligaciones en virtud de la Convención.

53. Al examinar el contenido de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se podría llegar a la conclusión de que todas sus disposiciones podrían ser objeto de supervisión del cumplimiento, ya fuera mediante un procedimiento de comunicaciones o mediante un procedimiento de investigación respecto de situaciones graves o sistemáticas de incumplimiento.

54. Al recomendar que se siguiera examinando detenidamente la cuestión de la justiciabilidad, también se observó que las disposiciones de la Convención no creaban *per se* derechos humanos de la mujer o para la mujer, puesto que en la Convención en su conjunto se reiteraba, en forma concreta, el derecho de la mujer a no ser objeto de discriminación sobre la base del sexo y a contar con las medidas necesarias jurídicas, políticas y administrativas a nivel nacional para poder ejercer plenamente sus derechos humanos. Los derechos a la no discriminación por motivo de sexo y a la aplicación de esos derechos ya estaban consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 3 común y, respectivamente, en los artículos 2.1 y 2.2.

55. Al examinar los derechos que figuraban en los Pactos y en la Convención, se podía observar que los artículos 1 a 5 de la Convención constituían una presentación más detallada relacionada concretamente con la mujer de las disposiciones generales que figuraban en los artículos 3 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los derechos que figuraban en los artículos 7 a 9 de la Convención eran también objeto de protección en virtud de los artículos 24 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los derechos que figuraban en los artículos 10 a 12 de la Convención eran también objeto de protección en los artículos 6, 7, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 13 de la Convención se recogía también en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los artículos 15 y 16 de la Convención eran complementarios de los artículos 14, 23 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Únicamente el artículo 14 de la Convención no tenía una disposición equivalente en ninguno de los pactos, pero algunas de sus disposiciones se referían a derechos como el derecho a la salud, la educación, etc. A la luz de esas consideraciones, se estimó importante tener en cuenta la naturaleza de la Convención y las disposiciones que contenía.

56. Se observó también que puesto que las obligaciones de carácter general por las que se exigía que los Estados partes adoptaran medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en diversas esferas no se prestaban al parecer a un procedimiento de comunicaciones, había que seguir examinando la

cuestión de su justiciabilidad, como sobre la base de la labor del Comité al proporcionar observaciones interpretativas o recomendaciones generales sobre cada uno de los artículos sustantivos.

57. Se mencionó el principio de derecho internacional por el que sus normas obligaban únicamente a los Estados. En consecuencia, las medidas de carácter privado normalmente no podían constituir una violación de una disposición de una convención. En forma excepcional, en una convención se podría prever que el Estado parte estaba obligado a implantar a nivel nacional un sistema de supervisión para asegurar que los particulares respetaran las obligaciones del Estado consagradas en el Tratado. En el texto de un protocolo facultativo se debía tratar claramente si las actividades de los particulares podían constituir una violación de la Convención y, como tales, constituir la base de comunicaciones individuales.

58. En vista del contenido de los derechos que figuraban en la Convención, se señaló que no todos los derechos podían estar sometidos a una evaluación homogénea y que, en consecuencia, un órgano de supervisión no estaría en condiciones de decidir acerca del cumplimiento o del incumplimiento de una disposición. Además, para reforzar el argumento de la justiciabilidad, se estimaba que se podría incurrir en subjetividad, al tratar de pronunciarse en favor o en contra de la justiciabilidad de un hecho de violación de derechos humanos.

59. Se mencionaron las opiniones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la cuestión de la justiciabilidad, que se presentaron a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/PC/62/Add.5, anexo II) y se expresaron en su quinto período de sesiones en la observación general 3 sobre la naturaleza de las obligaciones en virtud del Pacto. En ese comentario, el Comité había rechazado la opinión de que los derechos económicos, sociales y culturales no eran susceptibles de protección judicial. La labor de interpretación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se mencionó como otro ejemplo de la justiciabilidad de los derechos humanos. También se mencionó el precedente de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El procedimiento de comunicaciones individuales de esa Convención comprendía todas las disposiciones de la Convención, aunque la naturaleza de su justiciabilidad no era uniforme.

60. Se proporcionaron ejemplos de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para aclarar aún más la justiciabilidad de los derechos. En la causa Airey, por ejemplo, el Tribunal había afirmado que, aunque en la Convención Europea de Derechos Humanos se estipulaba lo que eran básicamente derechos civiles y políticos, muchos de ellos tenían consecuencias de carácter social o económico. En consecuencia, el Tribunal había considerado que el mero hecho de que una interpretación de la Convención se pudiera ampliar a la esfera de los derechos sociales y económicos no debía ser un factor decisivo contra ese tipo de interpretación; no había una división estricta que separara esa esfera de la esfera comprendida en la Convención (dictamen de 9 de octubre de 1979, Serie A, No. 32, § 26).

61. Además, la jurisprudencia del Tribunal había reconocido también que, además de las garantías esencialmente negativas establecidas en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para abstenerse de adoptar medidas que contravendrían los derechos o libertades, el respeto efectivo de los derechos y libertades de parte

del Tribunal Europeo podría suponer ciertas obligaciones positivas para los Estados partes (véase, por ejemplo, el dictamen sobre la causa Marckx de 13 de junio de 1979, Serie A, No. 3, §§ 31 y 45). El Tribunal se consideró competente para examinar el cumplimiento por los Estados partes de esas obligaciones positivas. Sin embargo, la naturaleza concreta de esas obligaciones se reflejaba en el hecho de que el Tribunal por lo general aceptaba que en esos casos debía dejarse a los Estados partes un amplio margen de apreciación.

D. Reservas

62. En algunas respuestas se trató la cuestión de las reservas a un protocolo facultativo, entre ellas, las de España, Panamá, Liechtenstein, Turquía y Austria. También se mencionaron las observaciones concretas formuladas al elemento 28 y el comentario sobre las reservas en el marco del elemento 5. Se señaló también a la atención el informe del Secretario General sobre un resumen comparado de los procedimientos de comunicaciones y de investigación en el marco de los tratados vigentes y de la Carta (E/CN.6/1997/4). La sección de ese informe sobre las reservas podría ser pertinente a las cuestiones que se examinan en el presente informe.

63. Se destacó que la ratificación de un protocolo facultativo no tendría efectos sobre las reservas que un Estado parte hubiera hecho a la Convención en el momento de su ratificación o adhesión.

64. En principio, se acogió con agrado la cláusula expresa y de no reserva general del protocolo facultativo en el elemento 28. Se observó que el protocolo facultativo trataría únicamente de cuestiones de procedimiento y no contendría disposiciones sustantivas, con lo que serían innecesarias las reservas.

65. Sin embargo, una prohibición general sobre reservas en un protocolo facultativo podría presentar la desventaja de un número menor de ratificaciones del protocolo facultativo. En consecuencia, se propuso seguir el precedente del primer protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en que no se mencionaba la cuestión de las reservas. No debía incluirse una disposición separada en el protocolo facultativo sobre la facultad del Comité para determinar la admisibilidad de las reservas. Sin embargo, era preciso dar alguna seguridad de que a ese respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ajustaría a la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos.

66. La opinión general en el sistema de las Naciones Unidas al parecer era que un órgano creado en virtud de tratados no tenía la facultad de declarar una reserva incompatible con el objeto y el propósito del tratado pertinente. Se mencionaron las declaraciones del Comité de Derechos Humanos sobre la admisibilidad de las reservas. En su comentario general 24 (52) sobre la cuestión de las reservas, el Comité de Derechos Humanos había señalado que por necesidad ha de ser el Comité quien decida si una determinada reserva es compatible con el objeto y fin del Pacto.

67. Se expresó inquietud respecto del gran número de reservas presentadas a la Convención y su compatibilidad con el objeto y propósito del tratado. Se consideró que el Comité, en el marco de un protocolo facultativo, tendría la

oportunidad de examinar este extremo, que era, por otra parte, independiente del proceso de elaboración de la Convención.

68. En lo que se refiere a la permisibilidad de las reservas a los tratados multilaterales y en particular a los tratados de derechos humanos, se mencionó la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, según la cual no eran permisibles las reservas que fueran incompatibles con el objeto y el propósito de una Convención. Ese principio se recogía en el artículo 28 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En el marco de los tratados multilaterales la práctica consistía en admitir las reservas.

69. Se observó que toda reserva debía quedar comprendida en el marco del artículo 28 de la Convención mencionada y, sobre esa base, debía entonces encaminarse la actitud del Comité al sugerirse el examen de la compatibilidad de las reservas con la Convención y, por ende, de la admisibilidad de una comunicación.

70. Se observó que un protocolo facultativo serviría como un factor que permitiría promover el retiro de las reservas formuladas por los Estados partes en la Convención.

II. OBSERVACIONES RECIBIDAS CON RESPECTO A LOS ELEMENTOS DE UN PROTOCOLO FACULTATIVO INDICADOS EN LA SUGERENCIA 7 DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, TENIENDO EN CUENTA EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO DE COMPOSICIÓN ABIERTA ENCARGADO DE LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO DE PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER³

Elemento 5

"5. Los Estados partes en la Convención deben tener la opción de ratificar el protocolo facultativo o adherirse a él. En la presente sección, por 'Estado parte' se entenderá un Estado que haya ratificado el protocolo facultativo o se haya adherido a él."

71. China sugirió que debía revisarse el elemento 5 para que dijera lo siguiente: "Un Estado parte en la Convención que pase a ser parte en el presente protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones de particulares sujetos a su jurisdicción que afirman ser víctimas de una violación por un Estado parte de cualquiera de los derechos establecidos en la Convención. El Comité no recibirá comunicaciones si se refieren a un Estado parte en la Convención que no sea parte en el presente protocolo".

72. Sudáfrica observó que los Estados partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer debían tener la opción de ratificar el protocolo facultativo o de adherirse a él.

73. México indicó que las observaciones del Grupo de Trabajo eran adecuadas. Los Estados partes en la Convención debían tener la opción de firmar y, si lo consideraban conveniente, de ratificar el protocolo facultativo o, en su caso,

adherirse al mismo. México añadió que, independientemente de la consideración que se diera a las reservas presentadas por los Estados partes, en los casos en que se presentara una comunicación relacionada con un artículo de la Convención que hubiera sido objeto de reservas por el Estado parte cuestionado, el Comité no podría aceptar el examinar dicha comunicación. México llegó a la conclusión de que en ese particular, debía recordarse que el Comité no tenía competencia para emitir opinión sobre la admisibilidad de las reservas.

Elemento 6

"6. Se deben prever dos procedimientos: un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigación."

74. China observó que el propósito principal de un protocolo facultativo era examinar las reclamaciones individuales. En consecuencia, China sugería que sólo se previera un procedimiento de comunicaciones en un protocolo facultativo de la Convención.

75. Sudáfrica, Costa Rica, Panamá, Venezuela, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Coordinadora Nacional de Radio, Promoción cultural "Creatividad y Cambio", la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el grupo de Costa Rica y Ain o Salish Kendra observaron que debían preverse dos procedimientos en un protocolo facultativo, a saber, un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigación. Venezuela observó que ello era necesario para dar respuesta a situaciones en las que se considerara se había incurrido en violaciones de los derechos de la mujer; asimismo, permitiría conocer realmente si se trataba o no de una situación de violación de derechos humanos de la mujer.

76. España consideró que un protocolo facultativo debía contener ambos procedimientos pues eran procedimientos complementarios, el procedimiento de investigación era particularmente importante para hacer frente a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos de la mujer.

77. Chile apoyaba los dos procedimientos previstos en la sugerencia 7, a saber, el examen de comunicaciones individuales, destinado a hacer una "adjudicación" de derechos y otro, un procedimiento de investigación que diera al Comité la posibilidad de investigar de manera activa una situación de violaciones sistemáticas o casos de incumplimiento grave a las obligaciones de la Convención. El primer tipo de procedimiento permitiría proteger individualmente a las víctimas de violaciones aisladas; el segundo permitiría enfrentar un cuadro de incumplimiento que estuviera causando probablemente numerosas víctimas, lo que requería de una solución más global y, posiblemente, de aportación de antecedentes generales que sería dificultoso exigir a una peticionaria.

78. Colombia consideró que el establecimiento de un procedimiento de comunicaciones y un procedimiento de investigación tal como se planteaba en el elemento 6, siempre y cuando se establecieran los plazos de admisibilidad y los términos que habían de observarse para los diferentes trámites que debían cumplirse hasta llegar a una decisión final por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer eran positivos.

79. México reiteró que, en el caso de que hubiera consenso por establecer dos procedimientos, el eventual "procedimiento de investigación" debía ajustarse a los mismos requisitos y proceso contemplado para el de "comunicaciones" (al que México hacía referencia enseguida).

Elemento 7

"7. Las comunicaciones podrán ser presentadas por una persona, grupo u organización que haya sufrido un perjuicio a causa de una violación de los derechos incluidos en la Convención o aleguen haberse visto afectados directamente por el incumplimiento por un Estado parte de sus obligaciones con arreglo a la Convención o por una persona o grupo que tenga suficiente interés en el asunto."

80. China sugirió que el elemento 7 debía revisarse para que dijera lo siguiente: "Con sujeción a lo dispuesto en el elemento 5, los particulares que aleguen que se han violado algunos de los derechos enumerados en la Convención y que han agotado todos los recursos a nivel nacional podrán presentar una comunicación por escrito al Comité para que éste la examine". China no estuvo de acuerdo en ampliar el derecho de presentar una comunicación para que incluyera "una persona o grupo que tenga suficiente interés en el asunto".

81. Costa Rica sugirió que las comunicaciones podían ser dirigidas por mujeres, grupos y organizaciones de la sociedad civil.

82. Sudáfrica repitió el texto del elemento 7.

83. Italia sugirió que se iniciara el procedimiento a solicitud de particulares, grupos o asociaciones que tuvieran, a juicio del Comité, suficiente interés en el asunto. Las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas siempre debían tener derecho a presentar una comunicación. En el caso de violaciones sistemáticas, debía preverse la posibilidad de una solicitud directa de la asociación o grupo como parte o la intervención de la asociación o grupo en nombre de la víctima.

84. México reiteró su posición inicial, que se recogía también en los párrafos 32 y 33 del informe del Grupo de Trabajo, en el sentido de que el derecho de comunicación debía corresponder solamente a los individuos o personas que estuvieran bajo la jurisdicción del Estado parte sujeto de la comunicación, que sufrieran un perjuicio a causa de una violación o incumplimiento de algunas de las disposiciones de la Convención. Asimismo, tal como se examinó ampliamente en el Grupo de Trabajo, el criterio de "suficiente interés" no podía ser la base para el derecho de comunicación que se pretendía establecer en el protocolo facultativo, ya que carecía de sustento jurídico para afirmar la presentación de comunicaciones. No parecía conveniente considerar la posibilidad planteada en el Grupo de Trabajo para "ampliar el derecho de presentar comunicaciones a fin de incluir como base una amenaza de violaciones"⁴. En cambio, sí parecería conveniente analizar con cuidado y examinar la idea de calificar el "incumplimiento" como "deliberado, generalizado o sistemático"⁵.

85. España observó que tanto las personas como los grupos de personas interesados deberían tener legitimación activa para presentar denuncias en el marco del procedimiento de comunicaciones. Existían precedentes en ese sentido tanto en el protocolo del Convenio para la eliminación de toda forma de discriminación racial como en otros tratados de derechos humanos de ámbito regional. La concesión de legitimación activa a los grupos de personas era especialmente adecuada si se tenía en cuenta el carácter muchas veces estructural de las diversas formas de discriminación contra la mujer. En relación a ese tipo de violaciones de derechos podía ser además difícil identificar a las víctimas por lo que la concesión de legitimación activa a los grupos interesados constituía la única posibilidad de que ese tipo de violaciones pudiera ser examinada en el marco del procedimiento de comunicaciones. Por lo que respecta a la legitimación activa de organizaciones se debería especificar si con ello el protocolo se refería a organizaciones no gubernamentales.

86. Panamá estimó que cualquier persona(s) o grupo o entidad no gubernamental legalmente reconocida podían presentar a la Comisión peticiones que contuvieran denuncias o quejas de violación a la Convención por un Estado parte. Sin embargo, apoyaba la inclusión de una tercera categoría de "organizaciones", que abordara las violaciones basadas en el género que se producían de manera sistemática, no sólo por su característica innovadora, sino porque se establecían otras categorías en los términos de las desigualdades de las mujeres con respecto a los hombres. Estaba de acuerdo en que se ampliara el derecho de presentar las comunicaciones cuando existieran indicios de amenazas de violaciones o quebrantamiento de los derechos amparados por la Convención, puesto que el protocolo debía ir orientado más a la prevención de las violaciones que a la represión de las mismas.

87. Austria, Liechtenstein y Dinamarca observaron que la propuesta de que los grupos también podían presentar quejas era muy amplia e iba más allá de lo que se preveía en otros procedimientos comparables de presentación de reclamaciones en el contexto de los derechos humanos de las Naciones Unidas, así como de los disponibles a nivel regional.

88. En principio, Austria aceptó con agrado ese elemento innovador, que permitiría que una amplia variedad de particulares y grupos presentara reclamaciones. La propuesta permitiría hacer frente a la discriminación de género con frecuencia de naturaleza sistemática que sufrían los grupos más grandes; en muchos casos, las reclamaciones de particulares no serían suficientes para confrontar esa discriminación. Al mismo tiempo, sería necesario examinar la propuesta con mayor detalle de manera de tener en cuenta la experiencia adquirida en otros procedimientos de reclamación, en particular en relación con el derecho a presentar reclamaciones. Liechtenstein añadió que ese método innovador podría contribuir de manera especial al examen eficaz de violaciones masivas y en gran escala de los derechos de la mujer y que, en consecuencia, merecía una consideración más amplia y detenida. Dinamarca observó que no se establecía la condición usual, es decir, que el demandante fuera "la víctima". Debía interpretarse la competencia del Comité para recibir comunicaciones de quienes no fueran víctimas de conformidad con prácticas análogas en otros procedimientos internacionales. Además, no era una condición que la víctima estuviera sometida a la jurisdicción del Estado contra el que se presentaba la comunicación. Esa era habitualmente una condición, como por

ejemplo, en el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y corresponderá prever una condición análoga en el protocolo facultativo que se estaba examinando.

89. Turquía y Venezuela estuvieron de acuerdo en que había que aclarar más los términos "grupo" y "organizaciones". Turquía añadió que había que definir expresamente la distinción entre "la víctima que tiene el derecho a presentar reclamaciones" y "la persona" y "el grupo" o "el representante que podrá presentar una queja a nombre de la persona". Venezuela añadió que era necesario precisar y definir el alcance del término que se iba a utilizar, llámese organización o grupo; en caso de que se restringieran las categorías de persona individual o grupal facultadas para presentar las denuncias.

90. Cuba indicó que respecto a la formulación sujetos "con suficiente interés" parecía ambigua, con cargo de subjetividad para la interpretación de terceros.

91. Turquía y Luxemburgo recomendaron que se aclarara el significado de la frase "que tenga suficiente interés". De lo contrario, Luxemburgo recomendó que se eliminara la oración.

92. Luxemburgo recomendó que en el elemento 7 se indicara que podían presentar comunicaciones particulares, grupos de particulares u organizaciones no gubernamentales víctimas de una violación por uno de los Estados partes de uno de los derechos reconocidos en la Convención o que supuestamente se veían directamente afectados por el incumplimiento de un Estado parte de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Convención. La segunda parte de esa oración permitiría la presentación de reclamaciones por particulares respecto de casos que atañían a particulares, en la medida en que esos casos estuvieran vinculados al incumplimiento de sus obligaciones por parte del Estado. En cambio, el Estado no podría considerarse responsable de ningún comportamiento discriminatorio de particulares que se encontraran bajo su jurisdicción.

93. Colombia consideró que cuando la víctima no estuviera en condiciones materiales o psicológicas de presentar una comunicación se debería permitir que ciertas organizaciones pudieran presentarla, para lo cual sería útil especificar las categorías y las características de tales organizaciones. La posibilidad de que los miembros de grupos pudieran presentar denuncias colectivas, mediante la firma de la comunicación por distintos integrantes del mismo, era otro aspecto que se consideraba positivo incluir en el protocolo.

94. Chile observó que con respecto al procedimiento de examen de comunicaciones individuales, parecía importante apoyar la idea de que cualquier persona o grupo interesado pudiera ponerlo en movimiento. Un individuo podía someterse a un riesgo considerable si interponía una queja en materia de derechos humanos (piénsese, por ejemplo, en las consecuencias que le podía acarrear en el trabajo o en el interior de su familia). Eso hacía necesario, para que el sistema funcionara, conceder a las organizaciones o grupos la posibilidad de entablar una queja. Por otra parte, era posible que bajo la forma de un caso individual se examinara una violación que afectara a muchas personas (por ejemplo, discriminación en la nacionalidad o en la capacidad jurídica de la mujer), y no parecía razonable impedir que el problema se presentara por una organización que no representara - en términos legales - a mujeres determinadas.

95. Marruecos observó que era demasiado amplia la definición de los que podían presentar una comunicación y la relativa a las condiciones para proceder a ello. Además, no cabía sino compartir la posición de los Estados que se resistían a la posibilidad que se abría a los grupos y a las organizaciones de recurrir al Comité, y consideró que el derecho de presentar comunicaciones debía estar limitado a los particulares que supuestamente eran "víctimas" de una violación de uno de los derechos enunciados en la Convención, como el primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

96. Venezuela indicó que, en todo caso, se deberían ampliar las facultades del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos o de personas que alegaran ser víctimas de una violación de derechos humanos, tal como lo establecía el artículo 1 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

97. Según Malí, debía establecerse lo siguiente: una persona, una persona que actuara en nombre de otra persona, asociaciones y organizaciones no gubernamentales reconocidas por el Gobierno y que actuaran en la esfera de la protección de los derechos humanos.

98. El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Coordinadora Nacional de Radio, Promoción cultural "Creatividad y Cambio", la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el Grupo de Costa Rica recomendaron que debía existir la posibilidad de que las comunicaciones fueran hechas tanto por mujeres como grupos, redes y organizaciones no gubernamentales. Ain o Salish Kendra consideró especialmente útil la disposición de amplios criterios permanentes que permitían buscar reparación no sólo a las víctimas sino también a los que tuvieran suficiente interés en el asunto. Ello permitiría que las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de interés público representaran los intereses de las víctimas que de otra manera tal vez no podrían contar con la capacidad o los recursos para hacer valer sus derechos.

Elemento 8

"8. Las comunicaciones se presentarían por escrito y serían de carácter confidencial."

99. Sudáfrica, Italia, Cuba, Panamá y México observaron que las comunicaciones debían presentarse por escrito.

100. Panamá explicó que la presentación oral presentaba inconvenientes; salvo casos excepcionales, podían aceptarse grabaciones. Colombia indicó que en ciertos casos, deberían admitirse peticiones presentadas mediante vídeos o testimonios escritos, dejando al Comité en libertad para adelantar las investigaciones correspondientes. México observó que no era claro el concepto planteado en el Grupo de Trabajo de que "en casos excepcionales, cuando el Comité estimara que no existía otra manera razonable de presentar una comunicación, se pudieran aceptar otros medios, como las presentaciones orales o grabadas"⁶. En ese punto, se consideraba que debían ponderarse las dificultades prácticas que plantearía una presentación oral, que incluían consecuencias financieras significativas.

101. Con respecto a la confidencialidad de una comunicación, Panamá expresó la opinión de que debía ir dirigida hacia la confidencialidad del trámite de la comunicación. El Comité podría decidir la posterior publicación del informe. México reiteró que las comunicaciones debían invariablemente ser puestas en conocimiento del Estado parte, como se establecía en otros procedimientos, fijando las debidas salvaguardias a la seguridad del o de la firmante de la comunicación. Italia añadió que la comunicación presentada por escrito debía ser comunicada al Estado parte.

102. Cuba observó que las comunicaciones debían ser confidenciales en su tratamiento, con la participación de la víctima, el Estado en cuestión y el Comité. En ningún caso debía ocultarse el nombre del autor que presentara la comunicación contra un Estado. Ello complicaría el proceso e impediría la objetividad del esclarecimiento y la posible reparación ulterior por parte del Estado, si éste fuese verdaderamente responsable.

103. España consideró que el tratamiento de las denuncias había de ser confidencial y que en ese sentido podía servir de modelo la práctica del Comité de Derechos Humanos. Consideraba, no obstante, que esa necesidad había de conjugarse con la publicidad de los resultados de las investigaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puesto que la publicación de dichos resultados contribuía de manera sustancial a aumentar la efectividad del instrumento. México consideraba necesario que se mantuviera el carácter confidencial hasta que se concluyera el examen.

104. Luxemburgo observó que era necesario aclarar el significado de "confidencial", que aparentemente se refería al trato confidencial de una comunicación.

105. En lo que se refería al carácter confidencial del informe, Malí propuso que las comunicaciones se trataran caso por caso según el contexto geopolítico del Estado parte.

106. En cuanto a la identidad del peticionario, México reiteró su posición de que las comunicaciones debían identificar la persona o personas afectadas, esto es, no podían ser anónimas (según lo establecían también otros procedimientos similares).

Elemento 9 a)

"9. La admisibilidad de una comunicación estaría sujeta a los requisitos siguientes:

a) La comunicación sería inadmisibile si un Estado parte en la Convención no hubiera ratificado el protocolo facultativo o no se hubiera adherido a él;"

107. México observó que no podría ser admisible ninguna comunicación referida a un Estado que no fuera parte en el protocolo facultativo.

Elemento 9 b)

"b) La comunicación no debe ser anónima;"

108. Cuba observó que cuando las comunicaciones recibidas fueran anónimas resultarían inadmisibles. Sudáfrica indicó que una comunicación no debía ser anónima.

Elemento 9 c)

"c) La comunicación debe dar a conocer una presunta violación de derechos o el presunto incumplimiento por un Estado parte de las obligaciones que le incumben con arreglo a la Convención;"

109. Luxemburgo sugirió que se ajustara la terminología empleada en este pasaje a la utilizada en el elemento 7 de la sugerencia 7, teniendo en cuenta las modificaciones que sugería Luxemburgo.

110. Cuba indicó que cada comunicación debía describir los hechos e indicar el propósito de la petición y los derechos que hubieran sido violados. Sudáfrica señaló que la comunicación debía dar a conocer una presunta violación de derechos o el incumplimiento por el Estado de las obligaciones que imponía a un Estado parte la Convención. México sugirió que cuando se señalara que la comunicación se refería a "presuntas" violación o incumplimiento de las disposiciones de la Convención, se entendía que no podía darse por aceptado a priori que hubiera violación o incumplimiento antes de examinar y discutir la comunicación y recibir la información correspondiente del Estado parte cuestionado.

Elemento 9 d)

"d) La comunicación debe referirse a actos u omisiones que hayan tenido lugar después de que el Estado parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella, a no ser que las violación o el incumplimiento de las obligaciones sigan teniendo efecto después de que haya entrado en vigor el protocolo para ese Estado parte;"

111. China sugirió que se suprimieran las palabras "a no ser que la violación o el incumplimiento de las obligaciones sigan teniendo efecto después de que haya entrado en vigor el protocolo para ese Estado parte".

112. Luxemburgo y México (este último refiriéndose al informe del Grupo de Trabajo⁷ y al párrafo 78 del documento E/CN.6/1996/10) observaron que la actual formulación del elemento 9 d) sería inaceptable en un tratado internacional puesto que contradecía el principio jurídico general de no retroactividad de las normas. Para que una comunicación fuera admisible tendría que referirse a un acto u omisión que hubiera ocurrido después de la ratificación del protocolo facultativo o la adhesión a éste, por el Estado parte interesado y no de la ratificación de la Convención o la adhesión a ella por el Estado parte. También hicieron esta última observación Panamá, Cuba y Marruecos.

113. En forma análoga, Dinamarca observó que debía evitarse la posibilidad de un efecto retroactivo. España opinó que no era conveniente que el procedimiento de comunicaciones pudiera referirse a violaciones ocurridas antes de la entrada en vigor del protocolo, puesto que ello podía desincentivar su ratificación y no se adecuaba a lo dispuesto en procedimientos semejantes.

Elemento 9 e)

"e) La comunicación no debe constituir un abuso del derecho a presentar una comunicación;"

114. China sugirió que el elemento 9 e) se revisara para que dijera lo siguiente: "El proceso de comunicaciones no debe aplicarse de manera tal que autorice a alguien a hacer acusaciones infundadas contra un Estado parte o a hacer uso de hechos distorsionados".

Elemento 9 f)

"f) Si no se hubieran agotado todos los recursos internos disponibles, el Comité declarararía inadmisibles las comunicaciones, a no ser que considerara que ese requisito no era razonable. Si se estuviera examinando el mismo asunto con arreglo a otro procedimiento internacional, el Comité declarararía la comunicación inadmisibles a menos que considerara que ese procedimiento se había prolongado excesivamente;"

115. China sugirió que se eliminaran las oraciones siguientes: "a no ser que considerara que ese requisito no era razonable" y "a menos que considerara que ese procedimiento se había prolongado excesivamente".

116. Con respecto al agotamiento de los recursos internos, España observó que era especialmente adecuada la redacción de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares puesto que reflejaba la práctica del Comité de Derechos Humanos. Costa Rica, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, la Coordinadora Nacional de Radio, Promoción Cultural "Creatividad y Cambio", la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y el Grupo de Costa Rica observaron que en un protocolo facultativo era necesario contemplar la posibilidad de recurrir a procedimientos de derecho internacional, aun cuando no se hubieran agotado los recursos internos, en los casos en que existiera un retardo injustificado o no fuera probable la mejoría real de la situación (tal y como lo permitía la Convención contra la Tortura). Malí indicó que debían agotarse todos los recursos internos disponibles independientemente de la eficacia de dichos recursos y las comunicaciones debían estar dirigidas al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

117. Sudáfrica y Panamá comentaron que sería necesario agotar todos los recursos internos antes de que la parte agraviada pudiera ponerse en contacto con el Comité para recibir reparación. Panamá añadió, como un criterio de admisibilidad, que la materia de la petición o comunicación no estuviera pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y señaló que las anteriores disposiciones no se aplicarían cuando: no existiera en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegaban habían sido violados; no se hubiera permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o hubiera sido obstaculizado para agotarlos; se hubiera retardado injustificadamente en la decisión sobre los mencionados recursos internos.

118. Luxemburgo propuso que se añadiera la palabra "disponibles" después de las palabras "recursos internos". Además, la segunda parte de la primera frase era demasiado vaga. Había que determinar los criterios en los que se basaría el Comité para declarar que no era razonable la condición del agotamiento de los recursos internos.

119. Dinamarca observó que era una norma de derecho internacional que el Estado tuviera la oportunidad de rectificar una supuesta violación, como una supuesta violación de los derechos humanos, en el sistema jurídico nacional antes que el caso se pudiera adjudicar ante un órgano internacional (norma de reparación interna). En los convenios internacionales, era habitualmente una condición que el demandante hubiera agotado todos los recursos nacionales antes que un órgano internacional pudiera debatir los aspectos concretos de la causa. Si el Comité consideraba que la insistencia en esa condición en una determinada causa era poco razonable, debía estar autorizado a conceder una excepción. Había que seguir analizando ese tema.

120. México y Venezuela se refirieron al informe del Grupo de Trabajo⁸ y convinieron en que al parecer no sería conveniente que el Comité juzgara si se habían agotado los recursos internos. México estuvo de acuerdo con lo comentado en el Grupo de Trabajo respecto de la conveniencia de buscar una fórmula igual a la utilizada en los procedimientos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸. El autor o la autora de la comunicación tendrían que comprobar al Comité que ya habían agotado todos los recursos internos. Venezuela coincidía en lo que se refería al sentido de la Convención Contra la Tortura en su artículo 22.

121. Cuba observó que sería un requisito previo de admisibilidad siempre que se hubieran agotado los recursos internos disponibles, evitando lo expresado en el informe del Grupo de Trabajo, de que no era aplicable si había una injustificada prolongación de la tramitación⁸.

122. Marruecos recomendó que se determinaran y analizaran los criterios que permitían suponer que los recursos jurídicos internos se prolongaban injustificadamente.

123. Italia observó que se podría presentar una comunicación con arreglo al protocolo facultativo únicamente después que se hubieran agotado los recursos internos, o si, a juicio del Comité, hubieran demorado mucho tiempo o cuando no fueran accesibles sin peligro para la vida y la salud del peticionario.

124. En lo que se refiere a la segunda parte del elemento 9 f), Cuba indicó que al momento del examen, una comunicación no podía estar siendo considerada por otro de los procedimientos en materia de derechos humanos, así se evitaba la repetida presentación de comunicaciones ya examinadas por otras instancias de las Naciones Unidas.

125. España no consideraba adecuado que el Comité pudiera declarar admisible una comunicación que se estuviera tramitando ante otra instancia internacional en caso de que se estimara que ante esa instancia el procedimiento se había prolongado excesivamente puesto que ello podía crear fricciones entre las diversas instancias internacionales de protección de los derechos humanos e implicaba enjuiciar la labor de otros organismos.

126. Austria y Dinamarca observaron que sería necesario seguir examinando si se concedería efectivamente al Comité la facultad de decidir sobre el carácter razonable de la duración del proceso ante otros órganos internacionales. Dinamarca sugirió que las circunstancias concretas de una causa determinada podían también constituir una violación de otros convenios de derechos humanos, además de una violación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En consecuencia, era posible la superposición de los diversos procedimientos de comunicaciones previstos en los convenios de las Naciones Unidas. Además, Dinamarca indicó que una comunicación que ya había sido examinada en el marco de otro procedimiento internacional debía automáticamente declararse inadmisible.

127. México se refirió al informe del Grupo de Trabajo⁹ y observó que era indudable que las normas aplicadas a otros procedimientos de comunicación correspondientes a otros instrumentos de derechos humanos habían demostrado su eficacia, esto es, no debería admitirse ninguna comunicación si se refería a un asunto que había sido o estuviera siendo objeto de otro procedimiento de examen, incluso de carácter regional, tal como se había indicado en una respuesta a la primera consulta del Secretario General, sin importar el tiempo que llevara dicho procedimiento. En ese sentido, se coincidía enteramente que el Comité no tenía facultades para "juzgar la labor de otros órganos" y, por lo tanto, podría adoptarse la fórmula contenida en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, o de la Convención contra la Tortura.

128. La Sociedad de Mujeres Danesas observó que era necesario aclarar la frase "se había prolongado excesivamente". También sugirió que podría ser conveniente dejar que el Comité decidiera si el período se había prolongado excesivamente.

129. Italia dijo que las comunicaciones sobre los procedimientos que ya se estaban utilizando debían excluirse sobre la base de la aplicación del principio ne bis in idem.

130. El Consejo de Europa formuló observaciones sobre la cuestión de la coexistencia de diversos mecanismos internacionales de denuncias. Observó que se podrían plantear preguntas sobre la coexistencia de un mecanismo de denuncias como parte del protocolo facultativo y del sistema de reclamaciones previsto en la Convención Europea de Derechos Humanos. La aplicación del elemento 9 f) permitiría que el Comité examinara una cuestión que ya se había examinado mediante otro procedimiento internacional. Se hizo referencia a las declaraciones o reservas que habían formulado diversos Estados miembros del Consejo de Europa, que eran parte en la Convención Europea de Derechos Humanos con respecto al párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, a fin de excluir el examen ulterior de un asunto que se había examinado mediante procedimientos internacionales diferentes. Por lo tanto, se consideró aconsejable evitar esa situación en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para lo cual, por ejemplo, se utilizaría la redacción propuesta en el informe del Grupo de Trabajo¹⁰, que en esencia coincidía con el párrafo 1 del artículo 27 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

131. El Consejo de Europa observó que otra cuestión de la coexistencia se había examinado en el contexto de la elaboración del reciente protocolo adicional de la Carta Social Europea: un sistema de presentación de informes con un sistema de denuncias. En ese contexto, a fin de que todas las partes en la Carta se mantuvieran informadas de los acontecimientos ocurridos dentro del sistema de denuncias, se les debía notificar las denuncias colectivas declaradas admisibles. Además, las partes en el protocolo podrían presentar observaciones sobre las denuncias.

Elemento 9 g)

"g) La comunicación sería inadmisiblesi, dentro un plazo razonable, el autor no presentara información suficiente para justificarla."

132. México dijo que al igual que otros requisitos o criterios de admisibilidad, el plazo para la presentación de comunicaciones, al contrario de lo que indicaba el informe del Grupo de Trabajo¹¹ en que "se sugirió que el Comité podría asumir esa función", debería quedar establecido en el propio protocolo facultativo, tal como se definía en otros procedimientos de comunicaciones internacionales y regionales.

133. Turquía expresó una preferencia por un plazo de seis meses, en lugar del de tres meses. Los plazos se deberían especificar en el protocolo facultativo, en lugar de dejarlos a la discreción del Comité.

134. A juicio de Cuba, otros requisitos de admisibilidad serían los siguientes:

a) El objeto de las comunicaciones no debía ser incompatible con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Las comunicaciones serían admisibles si revelaban un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos. Esas podían ser admitidas cuando procedieran de una persona que afirmara ser víctima de violaciones de los derechos humanos o, en su defecto, de los familiares de ésta;

c) No se admitiría ninguna comunicación que tuviera motivos manifiestamente políticos, ni alusiones insultantes para el Estado en cuestión;

d) La comunicación debía cumplir con los principios de objetividad, justicia y fuente fidedigna y bien fundada;

e) No se aceptarían comunicaciones que provinieran de medios de comunicación masivos;

f) Debía establecerse el plazo para la admisión de las comunicaciones, sin lugar a términos ambiguos, como "período razonable", que por su naturaleza se prestaba a interpretación subjetiva.

135. China propuso la adición de un nuevo elemento 9 h) que dijera lo siguiente: "La comunicación debe cumplir con los principios de objetividad e imparcialidad, y debe incluir información sobre medidas correctivas o reparación jurídicas aplicadas por el respectivo Estado parte".

136. Italia recomendó que se estableciera un plazo de un año para la presentación de una comunicación desde el momento de la decisión de última instancia o de negativa de actuar sobre la cuestión en el plano nacional, salvo en casos de violaciones repetidas o de una evaluación diferente y justificada del Comité. Panamá propuso que se presentara la comunicación dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que la(s) presunta(s) lesionada(s) en sus derechos hubiera(n) sido notificada(s) de la decisión definitiva.

137. México consideró necesario que se discutiera la conveniencia de fijar un plazo para presentar las comunicaciones; en ese caso, se destacaba la disposición del párrafo 5 del artículo 14, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

138. Panamá recomendó que la petición contuviera el nombre, la profesión, la nacionalidad, el domicilio y la firma de la(s) persona(s) o del representante legal, de la entidad que interponía la comunicación. A su juicio era el Comité quien debía calificar si se habían agotado o no los recursos internos de conformidad con la información presentada por las partes interesadas, condicionado a los requisitos antes señalados. No debía considerar el desconocimiento de los recursos de la jurisdicción interna, como condición para que fuera declarada admisible o no una comunicación ante el Comité en virtud de que "el desconocimiento de la ley no exime de responsabilidad". Consideró de gran importancia que la comunicación cumpliera con los principios de objetividad y justicia.

Elemento 10

"10. El Comité debe tener derecho de pedir que se mantenga el statu quo mientras se está examinando la comunicación, y un Estado debe dar garantías en tal sentido a fin de evitar un daño irreparable. Esa petición debe ir acompañada de información que confirme que no hay indicios de que el Comité haya tomado decisión alguna con respecto al fondo de la comunicación."

139. China sugirió que se suprimiera el elemento 10 pues era ambiguo.

140. Cuba no consideró apropiado conferir al Comité el mandato de pedir al Estado parte que adoptara medidas provisionales. En última instancia, podría recomendar medidas que el Estado tomaría a su discreción.

141. España y Panamá observaron que la cuestión de medidas provisionales se debería abordar en el reglamento del Comité, ya que eso permitiría que éste manifestara más flexibilidad en la aplicación práctica de tales medidas.

142. Panamá dijo además que las recomendaciones de un comité que velaba por la aplicación de una convención internacional ratificada por un Estado debían ir adquiriendo autoridad, sobrepasando en muchos casos los alcances de una mera recomendación, como era el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Podía haber dos fases de adopción de medidas provisionales por parte del Comité en la etapa de la admisión de la comunicación y en la etapa de examen de la comunicación.

143. Luxemburgo y Colombia apoyaron la adición del elemento innovador que comprendía las medidas provisionales tendientes a la cesación inmediata de la

violación de un derecho; en el caso de Luxemburgo, a condición de que se aclarara que se confería al Comité poder de "recomendarlas" en lugar de "exigirlas". Malí observó que el Comité debería tener derecho de formular recomendaciones sobre medidas provisionales y controlar la aplicación de esas medidas.

144. Turquía señaló que el alcance de las medidas provisionales debía aclararse; asimismo, Dinamarca sugirió que la intención efectiva del elemento 10 exigía nuevas aclaraciones. La Sociedad de mujeres danesa señaló que las palabras "statu quo" deberían aclararse a fin de impedir interpretaciones erróneas.

145. Italia dijo que se deberían prever medidas provisionales de precaución cuando la vida y la salud de la peticionaria corrían peligro. En ese caso el Comité debería estar dotado de facultades urgentes de precaución similares a las que se asignaban al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

146. Con respecto a la conservación del statu quo, México observó que, de conformidad con los otros procedimientos de comunicación, al recibir el Estado cuestionado del Comité una petición de información en respuesta a la comunicación presentada, la situación sí cambiaba, pero para beneficio del afectado o la afectada. La frase "el Comité debe tener derecho de pedir que se mantenga el statu quo mientras se está examinando una comunicación" podría interpretarse mal y el daño o perjuicio que estuviera recibiendo la persona afectada por acción u omisión del Estado se prolongaría si el Comité hacía tal petición.

147. México observó además que, en cuanto al informe del Grupo de Trabajo¹² en el sentido de que "A fin de evitar un daño irreparable, el Comité debería estar facultado para adoptar medidas urgentes cuando fuere necesario", debía recordarse que las opiniones, sugerencias o recomendaciones del Comité no tenían carácter vinculante - como se había indicado durante las sesiones del propio Grupo de Trabajo - y ningún otro órgano de seguimiento de tratados de derechos humanos tenía facultades para "adoptar medidas", como se había sugerido durante la discusión. Por las mismas razones, no se podía considerar adecuado dar facultades al Comité para incluir una disposición en éste o sentido semejante en su reglamento. Este tipo de disposiciones, que implicaban facultades o responsabilidades del Comité y, en consecuencia, obligaciones y responsabilidades de los Estados, no podían quedar, de ninguna manera, señaladas en un reglamento del Comité que, como su nombre lo indicaba debía ser solamente el instrumento que identificara, estipulara y describiera los procesos y la organización de los trabajos del Comité.

148. México señaló también que no parecía conveniente dar al Comité el mandato de "solicitar" al Estado parte la adopción de medidas y quizás tampoco la de "recomendar" la adopción de medidas provisionales hasta que diera término al examen de la comunicación y se arribara a conclusiones.

Elemento 11

"11. Aunque al Estado parte se le informaría en forma confidencial del carácter de la comunicación, no se podrá dar a conocer la identidad del autor sin el consentimiento de éste. El Estado parte, dentro de un plazo

determinado, proporcionaría respuestas o información acerca de cualquier recurso. Mientras prosiguiera el examen, el Comité colaboraría con las partes para facilitar un arreglo que, en caso de lograrse, figuraría en un informe confidencial del Comité."

149. China sugirió que se revisara la primera oración del elemento 11 para que dijera lo siguiente: "Se informaría al Estado parte en forma confidencial del carácter de la comunicación. También se revelaría al Estado parte la identidad del autor". China sugirió que la segunda oración se revisara para que dijera lo siguiente: "El Estado parte, dentro de un plazo determinado, presentaría al Comité explicaciones o declaraciones por escrito que aclararan la cuestión y las medidas correctivas, si las hubiera, que pudiere haber tomado el Estado".

150. Turquía dijo que el carácter confidencial o la transparencia del tratamiento de la comunicación, la aplicación de procedimientos y el informe del Comité debían examinarse y aclararse.

151. Chile manifestó que con respecto a la confidencialidad habría que recordar que las normas de derechos humanos contemplaban como un derecho humano más el derecho al debido proceso y que éste tenía como un importante elemento el de la publicidad del examen del caso. Por lo tanto, Chile estimaba que, en principio, el Comité debía tener facultades suficientes para que, en casos calificados, pudiera decretar la reserva, dependiendo de las circunstancias. Era esta otra de las áreas que el Gobierno dejaría reservada al Comité.

152. Sudáfrica, Italia y Cuba observaron que se informaría al Estado parte en forma confidencial del carácter de la comunicación. Italia agregó que la comunicación debía señalarse a la atención del Estado parte pertinente. Panamá dijo que debía informarse al Estado parte de la comunicación de forma total para que tuviera conocimiento a fondo del problema, a fin de que pudiera hacer las reparaciones pertinentes. México señaló que las comunicaciones sometidas al Comité debían ser puestas en conocimiento del Estado parte cuestionado, tal como se establecía en otros instrumentos similares, como el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

153. En cuanto al carácter confidencial de la identidad del autor, Cuba, España, México y Turquía opinaron que la identidad del autor o los autores debía ser revelada al Estado parte. Sudáfrica, Italia, España y Panamá dijeron que la identidad del autor no se revelaría sin consentimiento previo o expreso de la persona. Turquía destacó que el valor de un protocolo facultativo consistía en el hecho de que ninguna persona o grupo debía identificarse como denunciante, lo que reducía el riesgo de que los afectados siguieran siendo víctimas. Sin embargo, la identidad del autor se debería revelar al Estado parte a fin de que éste pueda investigar las acusaciones, asumir sus responsabilidades e iniciar medidas de corrección. Cuba y España dijeron que sólo con conocimiento de la identidad del autor podría el Estado parte proporcionar al Comité información completa. España agregó que en casos excepcionales sería posible no revelar al Estado parte la identidad del autor de la denuncia. Italia agregó que la identificación del denunciante era necesaria, a menos que dicha identificación pusiera en peligro su salud o su vida. Dinamarca señaló que una disposición que ocultara la identidad del denunciante sin su consentimiento haría que la defensa del Estado fuera sumamente difícil. Cuba agregó que no debía aparecer la excepcionalidad de omisión del autor en ningún caso.

154. Cuba concluyó que para una mayor transparencia en el proceso de evaluación del Comité, resultaría importante la presencia de un representante del Estado parte. A juicio de Panamá, cuando se estuviera en la fase de examen de una comunicación por parte del Comité, no se deberían encontrar presentes las partes interesadas. Italia dijo que el Estado parte no podría participar en las audiencias del Comité a menos que el denunciante o su representante estuvieran también presentes. El Comité podría interrogar a las partes, aun oralmente, siempre que se respetara el principio de la repregunta. Las partes también podrían contar con la asistencia de un consultor jurídico o de una persona de su elección.

155. España, Italia y México apoyaron la inclusión en el propio Protocolo de un plazo en que el Estado parte proporcionara respuestas o información acerca de la comunicación, tal como estaba estipulado en el párrafo 2 del artículo 4 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. España e Italia consideraron adecuado el plazo de seis meses establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese lapso de tiempo era suficientemente amplio para que el Estado parte realizara las averiguaciones pertinentes. Italia agregó que si no se recibía respuesta, dicha información no se daría a publicidad. Panamá sugirió que el plazo debía ser de tres meses a partir del conocimiento de la denuncia presentada ante el Comité. Colombia recomendó un plazo de tres a cinco meses para que el Estado parte presentara información o respuestas relativas a una comunicación. Malí dijo que el examen de la comunicación debería hacerse dentro de un plazo de tres meses.

156. España consideró que convenía reforzar el carácter de mediación de la intervención del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, puesto que ese tipo de intervención se adecuaba especialmente a la naturaleza de alguna de las disposiciones convencionales. Ese aspecto debería ser desarrollado en el propio protocolo de manera más detallada. Italia señaló que cualquier decisión del Comité debía estar precedida por un intento de acuerdo o mediación (diálogo con el Estado parte) después de que ambas partes hubieran presentado sus argumentos.

157. México observó además que por lo que correspondía a la confidencialidad del procedimiento y de las conclusiones a que llegara el Comité, se trataba de un elemento que se relacionaba estrechamente con el párrafo 15 de la sugerencia 7.

Elemento 12

"12. El Comité examinaría las comunicaciones sobre la base de toda la información que proporcionaran el Estado parte o el autor o se recibiera de otras fuentes pertinentes. Toda esa información se transmitiría a las partes para que formularan observaciones. El Comité fijaría sus procedimientos, celebraría reuniones privadas al examinar las comunicaciones y, como Comité plenario, formularía opiniones y recomendaciones y las comunicaría a las partes. Mientras examinara una comunicación, el Comité, con el consentimiento del Estado parte interesado, podría visitar el territorio de éste."

158. China sugirió que la primera oración del elemento 12 se revisara a fin de que dijera lo siguiente: "El Comité examinará las comunicaciones recibidas en virtud del presente protocolo sobre la base de toda la información por escrito

que proporcionaran el interesado o la interesada y el Estado parte pertinente". China sugirió que la tercera oración se revisara para que dijera lo siguiente: "El Comité celebrará sesiones privadas cuando examine comunicaciones en virtud del presente protocolo". China también sugirió que se suprimiera la cuarta oración y que la quinta oración se revisara para que dijera lo siguiente: "El Comité transmitirá sus opiniones al Estado parte y a la persona interesados".

159. Con respecto a la información que ha de utilizar el Comité, Cuba, Marruecos Italia y México dijeron que el Comité debía trabajar con la información contenida en las comunicaciones y la que le proporcionara el Estado parte o el autor o la autora de la comunicación. Cuba agregó que no sería razonable darle valor al testimonio de terceros. Italia agregó que la utilización de "otras fuentes" sólo se podría permitir una vez escuchadas las partes interesadas.

160. Sobre el mismo tema, España consideró apropiado que el Comité pudiera examinar las comunicaciones sobre la base de la información remitida por el autor de la denuncia, el Estado parte y también en virtud de información derivada de otras fuentes pertinentes. Se consideró que ese último extremo podía mejorar la calidad de la intervención del Comité. Esa información debería ponerse a disposición de las partes interesadas.

161. Panamá observó que en cuanto a si el Comité examinaría o no las comunicaciones sobre la base de información recibida de otras fuentes, éstas sólo debían provenir de la parte interesada o de sus representantes.

162. Sudáfrica dijo que el Comité examinaría las comunicaciones teniendo presente toda la información proporcionada por el Estado y/o el autor o la autora de la comunicación. El Comité establecería procedimientos, celebraría sesiones privadas cuando examinara las comunicaciones y aprobaría y transmitiría opiniones y recomendaciones a las partes.

163. Turquía manifestó que era necesario seguir examinando la cuestión de si el Comité debería considerar otras informaciones pertinentes junto con las comunicaciones y las observaciones presentadas por el Estado parte.

164. Con respecto a las visitas al territorio del Estado parte, Cuba dijo que no las consideraba procedentes. México agregó que sólo podrían preverse en el caso del procedimiento contenido en los párrafos 17 a 24 de la sugerencia 70. No obstante, debía quedar claro que sólo si se estipulaba en el protocolo facultativo podría el Comité realizar una visita al territorio y siempre, como se indicaba en todos los instrumentos relacionados, con la cooperación del Estado parte cuestionado.

165. Sobre el mismo tema, España dijo que en principio se consideraba que en el marco de un procedimiento de comunicaciones no procedía que el Comité visitara el territorio del Estado infractor, salvo en casos excepcionales. No era por ello necesario que el protocolo se refiriera de manera expresa a esta cuestión. En todo caso la visita sólo debía tener lugar si el Estado parte la aceptaba. Panamá sugirió que las visitas al Estado parte durante el examen de una comunicación podían ser materia del reglamento interno del Comité.

166. Sudáfrica y Malí dijeron que mientras se examinaba una comunicación, el Comité podría, con el acuerdo o la invitación del Estado parte interesado, visitar su territorio.

Elemento 13

"13. En los casos en que el Comité plenario considerara que la comunicación estaba justificada, podría recomendar medidas correctivas o medidas destinadas a hacer cumplir las obligaciones existentes con arreglo a la Convención. El Estado parte pondría remedio a las violaciones y aplicaría las recomendaciones. También procuraría que se aplicara una medida correctiva apropiada (que podría comprender una reparación adecuada). Asimismo, proporcionaría al Comité, dentro de un plazo fijado, detalles acerca de las medidas correctivas adoptadas."

167. Turquía señaló una falta de claridad en la utilización de la expresión "medida correctiva apropiada".

168. Venezuela hizo referencia al informe del Grupo de Trabajo¹³, en el que se especificaban las siguientes "medidas correctivas adecuadas inclusive de ser necesaria la reparación adecuada", propuso la siguiente frase: "medidas pertinentes y proporcionales".

169. Cuba creía que el Comité en su mandato no debería ir más allá de sugerir o recomendar a un Estado parte que adoptara determinadas medidas, siempre en consonancia con la Convención y la legislación nacional aplicable.

170. España consideró apropiado que el protocolo se refiriera a la posibilidad de que el Comité recomendara la adopción de determinadas medidas cuando estimara justificada la denuncia. Esas medidas deberían ser objeto de una recomendación que pusiera especialmente de relieve el carácter de mediación de la intervención del Comité.

171. Marruecos señaló que dicho procedimiento corría el riesgo de constituir una injerencia en la independencia de los sistemas judiciales de los Estados partes y agregó que las opiniones y recomendaciones del Comité, que deberían ser de carácter general, no deberían vincular jurídicamente a los Estados partes, ya que dependía de cada Estado parte juzgar si debía o no adoptar medidas correctivas.

172. México dijo que aunque parecía adecuada la idea de incorporar "la noción de la reparación", y de otorgar facultad al Comité para "recomendar medidas correctivas o medidas destinadas a hacer cumplir las obligaciones existentes con arreglo a la Convención debía quedar claro que el Comité sólo podía presentar "recomendaciones" a los Estados, tal como se reseñaba en el informe del Grupo de Trabajo¹⁴. Se sugirió que se examinaran las fórmulas adoptadas en los instrumentos correspondientes a otros comités, incluyendo el caso del protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículos 5 4) y 6) o el Comité contra la Tortura (artículo 22 7)).

173. Panamá dijo que si bien era cierto que el Comité no era un órgano judicial, no menos cierto era que sus recomendaciones debían ser consideradas y adoptadas por el Estado parte que había ratificado la Convención previamente. Las

recomendaciones del Comité así como las disposiciones de la Convención siempre estarían sujetas al principio del derecho internacional de pacta sunt servanda. Por tanto, cuando un Estado parte ratificaba una Convención, debía adoptar las recomendaciones que provinieran del Comité que velaba por su efectivo cumplimiento. La Corte Permanente de Justicia Internacional había declarado mediante sentencia que era un principio de derecho internacional que la violación de un compromiso llevara consigo la obligación de reparar la falta así cometida. La reparación era, pues, un complemento indispensable para la debida aplicación de un convenio. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados establecía claramente la jerarquía del derecho internacional sobre el derecho interno, es decir que un Estado parte no podía aducir las disposiciones de su derecho interno como fundamento al incumplimiento de un tratado, con la salvedad de lo señalado en el artículo 46 de la misma Convención.

174. España señaló que sería asimismo conveniente que se estableciera un plazo de seis meses para que el Estado parte remitiera un informe sobre las medidas adoptadas en virtud de tal recomendación. Panamá creía que se debían establecer plazos, lo que, dada la experiencia con otros procedimientos, llevaba a la consideración de que los lapsos oscilarían entre tres y seis meses.

Elemento 14

"14. El Comité tendría facultades para iniciar y continuar las deliberaciones acerca de esas medidas y recursos y también para invitar al Estado parte a incluir esa información en los informes que debe presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención."

175. Cuba manifestó que no consideraba necesario un proceso de seguimiento, ni la inclusión en los informes periódicos de dicha información.

176. España apoyó la inclusión de una referencia a la necesidad de que una vez concluido un determinado procedimiento se realizara un seguimiento de la situación.

177. Panamá observó que era de suma importancia que se diera seguimiento a la aplicación de las medidas legislativas y de otro carácter que prohibieran la discriminación contra la mujer por cada Estado parte. Todo ese proceso de seguimiento debía estar enmarcado dentro del sistema de presentación de informes.

178. México sugirió que, de acuerdo a los precedentes ya establecidos en otros comités y procedimientos de comunicaciones, en su informe de conclusiones del caso el Comité incluyera la invitación del Estado parte para señalar en sus informes periódicos (artículo 18 de la Convención), las medidas que hubiera adoptado al respecto.

179. México también señaló que no se consideraba conveniente que el procedimiento de cada caso pudiera prolongarse por más tiempo, con el fin de propiciar la agilización de los trabajos del Comité.

Elemento 15

"15. En su informe confidencial, el Comité daría cuenta en forma resumida del carácter de las comunicaciones recibidas, su examen de las comunicaciones, las respuestas y declaraciones de los Estados partes interesados y sus opiniones y recomendaciones."

180. México tomó nota de la observación de la Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el sentido de que el informe del Comité no era confidencial.

181. Cuba observó que al ser confidencial el tratamiento de la comunicación, la información que el Comité proporcionara en su resumen anual no podía contradecir ese principio, ya que esos informes eran públicos.

182. España sugirió que era muy importante que el informe anual del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer contuviera información acerca de los trabajos realizados en el marco de la aplicación del protocolo. La publicación de los resultados del procedimiento era un elemento que incrementaba su efectividad.

183. Panamá consideró que el Comité debía dar cuenta en forma resumida de las comunicaciones recibidas, su examen de dichas comunicaciones, de las respuestas y declaraciones de los Estados partes interesados y las opiniones y recomendaciones. Con respecto a esas últimas, era fundamental su difusión y compilación para poder crear las bases de una jurisprudencia sobre los derechos humanos de las mujeres.

184. Italia sugirió que el Comité adoptara su decisión en el plazo de un año después de haber recibido la comunicación. La decisión se debía publicar.

Elemento 16

"16. El Comité tendría facultades para delegar en un grupo de trabajo las responsabilidades que le incumben con arreglo a la presente sección. El grupo de trabajo informaría al Comité y únicamente éste estaría facultado para emitir opiniones y formular recomendaciones."

185. China, España y Panamá observaron que ese tema se debía abordar en el reglamento y no en el propio protocolo facultativo. España agregó que era una cuestión de organización que no se debía abordar en el protocolo.

186. Italia dijo que las deliberaciones debían ser preparadas exclusivamente por el Comité, que no podía delegar esa labor a un grupo de trabajo.

187. Cuba manifestó que debían quedar bien establecidos los objetivos, el contenido y las atribuciones de ese grupo de trabajo, que se encargaría de seleccionar y organizar la documentación que pondría a consideración del Comité. Ese grupo debía constituirse en base a una distribución geográfica equitativa y estar integrado por no más de cinco expertos.

188. México señaló que la posibilidad de que el Comité estableciera uno o varios grupos de trabajo estaba entre sus facultades. No obstante, se coincidía en que las facultades que se habían otorgado al Comité y las que se llegara a decidir

asignar en el protocolo facultativo no debían ser delegables y, por lo tanto, el Comité, en su conjunto, era responsable de las decisiones.

189. México agregó que no obstante lo anterior, había de preverse, como sucedía en otros instrumentos de naturaleza similar, la posibilidad de que cuando uno o varios miembros del comité de expertos no estuviera de acuerdo con algunas de las decisiones del Comité, pudiera expresar su "opinión razonada" por escrito en el cuerpo del informe del Comité.

190. Además, México agregó una observación general en el sentido de que en relación a lo discutido en el Grupo de Trabajo y algunos elementos que se percibían en el texto del informe - aun cuando pareciera atractivo dar flexibilidad y agilidad a los trabajos del Comité - en tanto se tratara de responsabilidades de los Estados o del Comité derivadas del protocolo facultativo, era importante que ellas quedaran claramente estipuladas en el texto mismo del protocolo, toda vez que se trataba de un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados partes.

Elemento 17

"17. Si el Comité recibiese información fidedigna según la cual un Estado parte hubiese cometido una violación grave o sistemática de los derechos previstos en la Convención o no hubiese puesto en práctica las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención, el Comité debería tener derecho a invitar a ese Estado parte a cooperar en el examen de la información y en la presentación de observaciones sobre ésta. Después de examinar esas observaciones y cualquier otra información pertinente, el Comité debería tener facultades para poder designar a uno o más de sus miembros para llevar a cabo una investigación e informar urgentemente al Comité."

191. China dijo que no estaba de acuerdo con la creación de un procedimiento de investigación en un protocolo facultativo de la Convención.

192. Cuba señaló que con respecto a los elementos 17 a 22, con anterioridad había manifestado sus serias objeciones en relación con el procedimiento de investigación en su conjunto.

193. Marruecos dijo que le parecía que el procedimiento de investigación constituía una injerencia en la soberanía del Estado.

194. España dijo que el procedimiento de investigación debía reservarse para los casos de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. En esos casos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debía poder intervenir de oficio. No obstante España entendía que en la reunión del Grupo de Trabajo muchos Estados habían expresado reticencia respecto a la oportunidad de incluir ese procedimiento en el protocolo, por lo que estimaba que esa cuestión debía ser objeto de un estudio más profundo.

195. Panamá observó que el procedimiento de investigaciones del protocolo facultativo de la Convención sería el mecanismo para poder contrarrestar las violaciones graves, sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos de las mujeres. La investigación de esos casos sería el apoyo para las comunicaciones que se presentaban al Comité. Tal como venían redactadas las opiniones del

elemento 17, Panamá creía que debía quedar claro que no era esencial que una violación fuera grave y sistemática, para que se admitiera su denuncia. Panamá observó con preocupación las opiniones del elemento 17. El Comité debía investigar las denuncias de violaciones de los derechos de la Convención que se considerara que se habían violado, de conformidad con ésta y con el reglamento interno del Comité; igualmente debía conocer con carácter prioritario las violaciones graves y sistemáticas de las disposiciones de la Convención y de esta forma tomar las medidas oportunas.

196. Colombia consideró el procedimiento de investigación apropiado para las situaciones de carácter sistemático y deliberado de violación de derechos y de violencia basada en el hecho de ser mujer.

197. Austria señaló que el modelo para la propuesta de un procedimiento de investigación era el artículo 20 de la Convención contra la Tortura. A su juicio, dicho procedimiento podría complementar un procedimiento individual de denuncias. La experiencia del Comité contra la Tortura sugería que un procedimiento de investigación permitía a un órgano internacional abordar una gama de cuestiones más amplias que la que podría abordar en el contexto de comunicaciones individuales. Además, un procedimiento de investigación proporcionaba al órgano internacional la oportunidad de recomendar medidas a los Estados para combatir las causas estructurales de las violaciones. Dicho procedimiento debería garantizar una aplicación más eficaz de la Convención.

198. Austria concluyó que el debate sobre un procedimiento de investigación probablemente demorara la decisión de un protocolo facultativo. Si eso sucediera, Austria sugirió que la cuestión de un procedimiento de investigación se previera en un nuevo protocolo facultativo.

199. Dinamarca y la Sociedad de mujeres danesas consideraron que el procedimiento de investigación era una parte importante de las funciones del Comité previstas en un protocolo facultativo. Observaron que fortalecería a la Convención y daría al Comité autoridad para investigar cualquier información que se le presentara sobre el incumplimiento de las obligaciones de asegurar los derechos de la Convención y adoptar medidas al respecto. El procedimiento de investigación también se podría considerar un complemento importante del procedimiento de presentación de informes de países.

200. México reiteró que ese procedimiento sólo podría iniciarse en seguimiento de una comunicación y, por lo tanto, debía ajustarse a los mismos requisitos y al proceso contemplados para el procedimiento de comunicación.

201. Italia dijo que si fuera necesario realizar una investigación, el Comité debería tener las mismas facultades que un relator en la esfera de los derechos humanos.

202. Sudáfrica reiteró el texto de los elementos 17 a 23 de la sugerencia 7.

Elemento 18

"18. Tal investigación se llevaría a cabo con la cooperación del Estado parte y, con el acuerdo de éste, podría incluir una visita al territorio del Estado parte."

203. Panamá dijo que en el caso de que un Estado parte no prestara su cooperación, habría que recurrir a los otros mecanismos establecidos en el derecho internacional de los tratados, sobre lo cual decidiría el Comité. En cuanto a la participación en la investigación, era necesario que sólo participara en el Comité el Estado parte interesado, y la presunta o las presuntas lesionadas en sus derechos.

204. La Sociedad de mujeres danesas recomendó que se continuara una investigación, aunque el Estado parte no cooperara. El Comité debía tener autoridad para continuar la investigación y reunir información de diversas fuentes si lo consideraba necesario.

205. México dijo que se debía entender bien que sólo con la cooperación del Estado parte se podía desarrollar el procedimiento de investigación.

Elemento 19

"19. Tras el examen de las conclusiones, que serían transmitidas al Estado parte, este último dispondría de un período determinado para formular observaciones en respuesta."

206. México y la Sociedad de mujeres danesas apoyaban la idea de establecer un plazo para la presentación de observaciones. Dinamarca y la Sociedad de mujeres danesas sugirieron que el Comité determinara ese plazo.

207. Panamá manifestó que habría que establecer claramente que los Estados partes debían colaborar y proporcionar al Comité las informaciones que éste les solicitara. Sin embargo, en caso de violaciones graves, sistemáticas y generalizadas de las disposiciones de la Convención, el Comité podría pedir una investigación in situ.

Elemento 20

"20. La investigación se llevaría a cabo en forma confidencial y en todas sus etapas contaría con la cooperación de los Estados partes."

208. México compartía la opinión que figuraba en el informe del Grupo de Trabajo¹⁵ de que sólo el Estado parte interesado debía participar en la investigación y no "los Estados partes".

Elemento 21

Elemento 21

"21. El Comité alentaría al Estado parte a examinar las medidas adoptadas por él como consecuencia de la investigación. Estas conversaciones podrían continuar hasta que se consiguiese un resultado satisfactorio. El Comité podría pedir al Estado parte que, en su informe en virtud del artículo 18 de la Convención, comunicase cuál fue su reacción ante la investigación."

209. México observó como se había indicado en relación con el proceso de comunicaciones, no parecía conveniente prolongar el procedimiento en la forma prevista en el párrafo 21 de la sugerencia 7, pues podría prestarse a que no tuviera término si la respuesta del Estado no parecía "satisfactoria" al Comité.

210. La Sociedad de mujeres danesas recomendó que el Comité desempeñara también una función de evaluación y supervisión en los casos en que hubiera una conclusión satisfactoria, lo que evitaría que se repitieran las violaciones.

211. Austria y Liechtenstein apoyaron el procedimiento propuesto en el elemento 21. Austria señaló que la falta de un procedimiento adecuado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos era una deficiencia. Si se contara con un procedimiento de seguimiento de esa naturaleza, se podría aplicar más efectivamente la Convención.

Elemento 22

"22. Después de completar todas estas medidas, el Comité estaría facultado para publicar un informe."

212. España apoyaba la idea de que se publicara un informe aun en contra de la voluntad del Estado interesado.

213. Panamá observó que, en principio, debía informarse al Estado parte para publicar el informe del Comité, pero que no era esencial contar con su aprobación, ya que uno de los objetivos de las denuncias era sentar jurisprudencia con respecto a los derechos humanos de las mujeres, y eso sólo se podía lograr a través de la difusión de las opiniones y recomendaciones del Comité con respecto a las comunicaciones recibidas, que constarían en el informe.

Elemento 23

"23. Al ratificar o acceder al protocolo facultativo, el Estado parte se comprometería a prestar asistencia al Comité en sus investigaciones y a evitar que se pongan obstáculos o se castigue a cualquier persona que facilite al Comité información o le ayude en sus investigaciones."

214. Panamá observó que una vez que el Estado ratificaba el protocolo facultativo, se comprometía necesariamente a cooperar con el Comité.

Elemento 24

"24. Los Estados partes darían publicidad al protocolo y a sus procedimientos, a las opiniones del Comité y a cualquier recomendación relativa a una comunicación recibida o a una investigación llevada a cabo."

215. China y España sugirieron que ese tema se tratara en una resolución en lugar de en el protocolo facultativo. Además, Costa Rica, Colombia, España, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer y la Sociedad de mujeres danesas subrayaron la importancia de dar la máxima difusión al protocolo y a los resultados que de su aplicación derivaran. La Sociedad de mujeres danesas alentó a los gobiernos a hacer todo lo posible para que el protocolo fuera conocido por sus ciudadanos una vez que hubiera sido aprobado y ratificado. Colombia agregó que el Comité debía estar facultado para divulgar los casos, con las reservas de nombre y otros elementos necesarios, por cuanto ello contribuiría a alentar a los Estados partes a dar una mayor protección a los derechos de las mujeres y a prevenir omisiones.

216. Panamá dijo que el protocolo facultativo debía ser ampliamente difundido a fin de garantizar la eficacia de ese documento en cada Estado parte que lo ratificara y se adhiriera a él, lo cual debía quedar plasmado en el propio protocolo.

Elemento 25

"25. El Comité establecería normas y procedimientos que le permitiesen llevar a cabo su labor en forma justa, eficiente y, siempre que fuese necesario, urgente."

217. Panamá observó que debía quedar explícito en el protocolo facultativo que el Comité podría elaborar su propio reglamento interno, tomando en consideración los asuntos que no se hubieran establecido en el protocolo.

Elemento 26

"26. Se daría al Comité tiempo para que pudiese reunirse no menos de tres semanas por año, así como recursos, incluido asesoramiento jurídico, para que el Comité pudiera llevar a cabo su labor en virtud de la Convención."

218. China y Panamá señalaron que la frecuencia de las reuniones del Comité no se debía establecer en el protocolo facultativo de la Convención, sino que el tema se debería abordar en el reglamento del Comité. China sugirió que se eliminara el elemento 26.

219. España consideró que los aspectos organizativos no debían ser abordados en el propio protocolo, puesto que en ese caso su modificación resultaría excesivamente difícil. No obstante, deseaba apoyar de manera expresa que se reforzara la posición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puesto que su papel era fundamental.

220. España estimó que, en cuanto a la necesidad de que el Comité dispusiera de asesoramiento jurídico, si bien ese asesoramiento era conveniente, era de esperar que una intervención del Comité en el marco de la aplicación de ese protocolo tuviera consecuencias directas sobre la especialización de las personas que se eligieran como miembros de ese Comité. Panamá señaló que en lo concerniente a la composición del Comité, éste debía agrupar no sólo a juristas sino también a profesionales de otras ciencias sociales, a fin de crear un Comité interdisciplinario encaminado a tomar decisiones dentro del marco de la equidad.

221. España dijo que, dentro de las disponibilidades financieras, se había de procurar aumentar los recursos del Comité y el tiempo de sus reuniones. Panamá agregó que en cuanto a la forma de financiamiento del Comité, debía quedar con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Dinamarca dijo que había que dar un contenido más concreto al término "recursos". Turquía señaló que se necesitaban reglas para determinar quién sufragaría el gasto de las actuaciones. Venezuela consideró que era importante definir la responsabilidad de quién sufragaría los gastos relacionados con los procedimientos de comunicación y de investigación, si a las Naciones Unidas o los Estados partes, teniendo en cuenta que todos los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se financiaban con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. El

capítulo holandés de la Comisión Internacional de Juristas dijo que el mejoramiento del mecanismo de supervisión de los instrumentos de derechos humanos inevitablemente tenía consecuencias financieras.

222. La Sociedad de mujeres danesas apoyó plenamente el elemento 26. Observó que a fin de que el protocolo facultativo pudiera funcionar eficientemente era imperioso contar con recursos de carácter financiero y jurídico y aumentar el tiempo de trabajo del Comité. La Sociedad pidió que los gobiernos atendieran esas necesidades a fin de que el Comité pudiera desempeñar su labor. Con respecto a los "recursos", recomendó una redacción más concreta, como "recursos financieros".

223. El capítulo holandés de la Comisión Internacional de Juristas expresó la opinión de que la aprobación de un procedimiento de denuncias no debía ir en detrimento de las otras labores del Comité. Si ese requisito implicaba que el Comité debía disponer de servicios adicionales, se debían ofrecer dichos servicios.

224. Malí dijo que los gastos de procedimiento correspondían al autor de la denuncia, que debían formar parte de sus derechos en los casos en que la denuncia estuviera justificada.

225. México consideró necesario reiterar que:

a) Se debían estudiar y discutir detenidamente los medios que podían utilizarse a fin de fortalecer la capacidad del Comité para cumplir eficazmente las atribuciones y responsabilidades que le asignaría el protocolo facultativo. Teniendo presente que el Comité tenía un rezago tan importante de informes sin examinar y discutir, que se había decidido modificar el artículo 20 de la Convención, y que mientras entrara en vigor la reforma, se había solicitado a la Conferencia de Estados partes y a la Asamblea General la aprobación de un período anual de sesiones de tres semanas - además del que actualmente celebraba el Comité -, se debía evaluar entonces cuál era el tiempo adicional que se necesitaría para poder cumplir las funciones y responsabilidades que le atribuiría el protocolo facultativo. ¿Se necesitarían tres períodos al año, de tres semanas cada uno?

b) Se debía por lo tanto contar con información clara sobre las consecuencias administrativas y presupuestarias de las actividades que el Comité debería desarrollar en la aplicación del posible protocolo facultativo, teniendo en cuenta los recursos humanos (asesorías y apoyo técnico) y financieros (servicios de conferencias y viajes) para:

- i) Períodos de decisiones para el procedimiento de comunicaciones;
- ii) Actividades derivadas del procedimiento de investigación;

En ese sentido, valdría la pena analizar en qué forma se prorratearía la financiación de los costos de aplicación de un protocolo facultativo. Una fórmula que se podría examinar, ya aplicada en el caso de los Comités de expertos establecidos en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial o en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que establecían que "los

Estados partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité mientras estos desempeñen sus funciones" (artículo 8 6) y 17 7), respectivamente);

c) El procedimiento que llegará a establecer el protocolo debería ser claro e indubitable, evitando cualquier elemento que permitiera dudar de su objetividad y se prestara a malas interpretaciones;

d) Cualquier mecanismo que pudiera definirse para dar seguimiento a los casos que examinara el Comité en la aplicación del protocolo facultativo debía quedar consignado en el propio texto, de manera que reflejara claramente los compromisos que asumían los Estados partes del mismo así como las obligaciones y facultades del Comité y las responsabilidades de sus miembros.

Elemento 27

"27. Deben establecerse los procedimientos para la firma, ratificación, adhesión y entrada en vigor del protocolo."

226. España apoyaba la ratificación del protocolo, pero entendía que la entrada en vigor del mismo no debía vincularse a un número excesivamente elevado de ratificaciones. Se entendía que el propio funcionamiento del protocolo y la calidad de las intervenciones del Comité podían constituir un incentivo importante para que los Estados que no eran parte en él decidieran ratificarlo o adherirse a él.

227. A juicio de Cuba, se necesitaba la mayor cantidad posible de ratificaciones para que el protocolo facultativo entrara en vigor.

Elemento 28

"28. No se incluiría ningún procedimiento de comunicación de Estado a Estado y no se permitiría ninguna reserva."

228. España dijo que, si bien preferiría que se prohibiera de manera expresa la formulación de reservas, en ese momento consideraba que era prematuro pronunciarse de manera definitiva respecto a esa cuestión. Cuba señaló que debía examinarse con detenimiento el proceso de presentación de las reservas al protocolo facultativo.

229. Cuba agregó que no favorecía bajo ninguna circunstancia un procedimiento de comunicaciones de Estado a Estado. Chile no tenía, en principio, ninguna objeción a que se estableciera la facultad para que el Comité conociera de comunicaciones estatales. La experiencia, sin embargo mostraba que ese tipo de procedimiento no había tenido éxito, porque existía una comprensible resistencia de los Estados a hacer uso de ese derecho, ya que se estimaba - quizás injustificadamente - que ello podía ir en detrimento de otro Estado.

230. Chile dijo que para que el protocolo produjera los efectos deseados, era imprescindible que esos procedimientos no fueran optativos, es decir que esos procedimientos no se podían establecer para que un Estado que ratificara el protocolo tuviera el derecho de no estar obligado por uno de ellos. Eran ambos, en conjunto, los que podían hacer la diferencia en materia de cumplimiento de las obligaciones de la Convención.

Notas

¹ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento No. 6 (E/1996/26), cap. I, secc. C.

² Ibíd., anexo III.

³ Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 38 (A/50/38), cap. I, secc. B.

⁴ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento No. 6 (E/1996/26), anexo III, párr. 36.

⁵ Ibíd., párr. 37.

⁶ Ibíd., párr. 39.

⁷ Ibíd., párr. 47.

⁸ Ibíd., párr. 48.

⁹ Ibíd., párrs. 48 a 50.

¹⁰ Ibíd., párr. 51.

¹¹ Ibíd., párr. 52.

¹² Ibíd., párr. 53.

¹³ Ibíd., párr. 75.

¹⁴ Ibíd., párrs. 71 a 73.

¹⁵ Ibíd., párr. 95.
