



Asamblea General

Distr. general
30 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Estudio temático de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica y sobre la forma en que se trata la cuestión en todo el sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos*

Resumen

El presente informe contiene un estudio temático sobre la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica y sobre la forma en que se trata la cuestión en todo el sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos. De conformidad con lo establecido en la resolución 12/17 del Consejo de Derechos Humanos, el estudio se ha realizado en consulta con los Estados; los órganos, mecanismos y organismos competentes de las Naciones Unidas, incluido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; los organismos que integran la nueva entidad consolidada de las Naciones Unidas encargada de las cuestiones de género; y otros interesados.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Compromisos, obligaciones y normas internacionales.....	4–23	4
A. Igualdad entre el hombre y la mujer – eliminación de la discriminación contra la mujer	4–7	4
B. Obligaciones y compromisos de los Estados para eliminar las leyes discriminatorias.....	8–23	5
III. Abordar la discriminación contra la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos	24–51	8
A. Procedimientos especiales	29–36	10
B. Órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos	37–51	12
IV. Opciones para la adopción de medidas: conclusiones y recomendaciones	52–63	16
A. El Consejo de Derechos Humanos.....	53–55	16
B. ONU-Mujeres	56	17
C. Establecimiento de un nuevo procedimiento temático.....	57–63	17

I. Introducción

1. En su resolución 12/17, de 2 de octubre de 2009, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparase "un estudio temático sobre la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica y sobre la forma en que se trata la cuestión en todo el sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos". El Consejo pidió que el estudio se realizara en consulta con los Estados; los órganos, mecanismos y organismos competentes de las Naciones Unidas, entre ellos el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; la entidad consolidada de las Naciones Unidas encargada de las cuestiones de género; y otros interesados. Se pidió a la Alta Comisionada que tuviera que en cuenta los esfuerzos realizados para abordar la cuestión de la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica, especialmente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. El Consejo decidió que examinaría el estudio temático en su 15º período de sesiones "a fin de considerar en ese período de sesiones la adopción de otras medidas posibles respecto de la discriminación contra la mujer".

2. En una nota verbal de fecha 29 de marzo de 2010, la Alta Comisionada solicitó a los Estados Miembros y observadores, organismos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros interesados información sobre las cuestiones que habían de abordarse en el estudio. El 15 de julio de 2010 se habían recibido en total 74 respuestas remitidas por 49 Estados¹, cinco organismos y programas de las Naciones Unidas², seis instituciones nacionales de derechos humanos³ y 14 ONG y otras organizaciones⁴. Esas respuestas se recogen en una adición del presente documento (A/HRC/15/40/Add.1). La Oficina del Alto Comisionado (ACNUDH) también hizo uso del debate plenario del grupo de estudio sobre "igualdad ante la ley" que se celebró durante el 11º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (el 4 de junio de 2009); el debate en línea sobre "la mujer y los derechos humanos" (1 a 28 de febrero de 2010) moderado por el ACNUDH como contribución al examen quinquenal de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; la conferencia internacional sobre la

¹ Albania, Argelia, Australia, Azerbaiyán, Bahrein, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Chipre, Colombia, Croacia, Cuba, Egipto, Eslovaquia, Eslovenia, España, los Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Fiji, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Guyana, Hungría, Irán (República Islámica del), Kirguistán, Letonia, el Líbano, Lituania, Madagascar, Marruecos, Mauricio, México, Montenegro, Myanmar, Noruega, Polonia, Portugal, Qatar, la República de Moldova, Rumania, Samoa, Serbia, Suiza, Turquía, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de).

² División para el Adelanto de la Mujer, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y Organización Mundial de la Salud (OMS).

³ Comisión de Derechos Humanos de Kenya, Centro Nacional de Derechos Humanos de Jordania, Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, Comité Nacional de Derechos Humanos de Doha-Qatar, Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua.

⁴ Centro para los Derechos Reproductivos de la Mujer Nari Progati Sangha de Bangladesh, Centro de Derechos de Mujeres, Cooperativa Lotta contro l'emarginazione, Equality Now, Red Euro-Mediterránea de Derechos Humanos, Family & Life, Federación de Abogadas, Foro de la familia de España, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Comité de acción internacional para la promoción de los derechos de la mujer de Asia y el Pacífico, Musawah, Soroptimist International, y Red de Suecia para la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

igualdad entre hombres y mujeres en la legislación nacional, celebrada en Ljubljana el 12 de mayo de 2010; la reunión oficiosa extraordinaria del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer celebrada en París los días 20 y 21 de mayo de 2010; y otros actos, incluido el evento interregional celebrado con ocasión del 14º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre la igualdad entre hombres y mujeres en la legislación nacional, celebrado el 15 de junio de 2010.

3. Varias de las cuestiones pertinentes habían sido examinadas anteriormente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en relación con los debates sobre la conveniencia de nombrar un relator especial sobre las leyes que discriminan contra la mujer. En sus períodos de sesiones 50º y 51º, la Comisión examinó dos informes sobre la cuestión preparados por el Secretario General (E/CN.6/2006/8 y E/CN.6/2007/8), pero no estableció un mecanismo para abordar la cuestión de las leyes discriminatorias.

II. Compromisos, obligaciones y normas internacionales

A. Igualdad entre el hombre y la mujer – eliminación de la discriminación contra la mujer

4. El logro de la igualdad entre el hombre y la mujer y la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer son valores fundamentales de las Naciones Unidas. En el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados Miembros se comprometen "a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55" lo que incluye fomentar "el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión". En el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en [esta] Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión ...". Esos compromisos se reflejan en los instrumentos en que se aborda la cuestión de la discriminación contra la mujer, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.

5. El principio de la igualdad y no discriminación por motivos de sexo está incorporado en los principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, en todos los cuales se garantiza a la mujer el disfrute de los derechos que en ellos se consagran, sin discriminación y en pie de igualdad. Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se garantiza el disfrute de esos derechos sin discriminación o distinción por motivos de sexo y el igual título de hombres y mujeres a gozar de esos derechos (art. 3). Obligaciones similares figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 1 y 7) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 6).

6. En los tratados adoptados bajo los auspicios de los organismos especializados de las Naciones Unidas, en particular la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), así como en los tratados regionales de derechos humanos, se dan más pruebas de la medida en que el principio de la igualdad entre el hombre y la mujer goza de la aceptación de la comunidad internacional.

7. Alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y la eliminación de la discriminación contra la mujer han sido objetivos fundamentales de importantes conferencias de las Naciones Unidas. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) se reconoció la importancia de los derechos humanos de las mujeres, como también se hizo en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), así como en posteriores exámenes de los avances en la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing.

B. Obligaciones y compromisos de los Estados para eliminar las leyes discriminatorias

8. Además de sus obligaciones dimanantes de la Carta, la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas están vinculados por obligaciones tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer dimanantes de tratados específicos. El 31 de julio de 2010 la Convención sobre la eliminación de toda las formas de discriminación contra la mujer contaba con 186 Estados partes que "convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer" (art. 2). En la Convención se define la discriminación contra la mujer (art. 1), se estipulan las medidas que los Estados partes deben adoptar para eliminar la discriminación y garantizar la igualdad, y se abordan, sin carácter exhaustivo, las esferas en que es necesario adoptar medidas.

9. En la Convención se define la "discriminación contra la mujer" como:

"... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre el hombre y la mujer, los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

10. El concepto de discriminación incluye el trato diferenciado basado explícitamente en el sexo (discriminación directa) y en las leyes, prácticas y políticas que, bajo una apariencia de neutralidad, tengan un impacto desproporcionado e injustificable en el disfrute de los derechos humanos por parte de las mujeres (discriminación indirecta)⁵. Abarca también la discriminación sobre la base de estereotipos de género⁶ y la discriminación múltiple a que se enfrentan grupos específicos de mujeres debido a su sexo y a otras características⁷. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho hincapié en que la obligación de eliminar la discriminación entraña, junto a la garantía de la igualdad formal (el trato idéntico de hombres y mujeres), también la igualdad sustantiva, que refleja las diferencias en las circunstancias sociales de hombres y mujeres y, en su caso, las diferencias biológicas. Aunque la igualdad jurídica formal (*de jure*) es importante, el Comité ha venido destacando siempre la importancia de la igualdad *de facto*, a saber, velar por que las mujeres disfruten realmente de los derechos que se les garantizan. También ha subrayado la importancia de una transformación sistémica y estructural de las instituciones

⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 25 (2004) sobre el artículo 4, párr. 1 de la Convención (Medidas especiales de carácter temporal), párr. 7, nota 1.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 20.

⁷ *Ibid.*, párr. 17, y Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 28 (2000) sobre el artículo 3 (La igualdad de derechos entre hombres y mujeres), párr. 30.

y actitudes que reflejan y perpetúan la discriminación contra la mujer, señalando a ese respecto la importancia del artículo 5 a) de la Convención.

11. En su Observación general N° 25 (2004) sobre el artículo 4, párrafo 1, de la Convención (sobre las medidas especiales de carácter temporal), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer especificó que los Estados partes estaban obligados a: velar por que en la ley no se hiciera ninguna discriminación directa o indirecta y por que las mujeres estuviesen protegidas contra la discriminación, tanto en el ámbito público como en el privado; elaborar medidas normativas efectivas para mejorar la situación *de facto* de la mujer; y abordar las relaciones entre los géneros y los estereotipos que afectaban a la mujer. Así pues, el ámbito de esas tres obligaciones esenciales aceptadas por los Estados partes en la Convención va más allá de una obligación jurídica puramente formal de dispensar un trato igualitario⁸.

12. En la Convención se asigna un lugar importante a la legislación y su reforma, exigiéndose a los Estados partes que promulguen leyes que protejan a las mujeres contra la discriminación o promuevan el disfrute de la igualdad de otros modos o las fortalezcan si ya existen. También se exige a los Estados partes que se aseguren de derogar las leyes discriminatorias. El artículo 2 de la Convención reviste especial importancia a esos efectos.

13. Otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos han abrazado un entendimiento similar del concepto de discriminación y la naturaleza de las obligaciones contraídas por los Estados de eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar la igualdad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha facilitado una reseña similar de la naturaleza de la discriminación por motivos de sexo al amparo del artículo 2 2) y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹. El Comité de Derechos Humanos ha analizado también la discriminación por motivos de sexo y las obligaciones que incumben a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de eliminar la discriminación y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres de una manera coherente con los enfoques de los otros dos comités anteriormente mencionados¹⁰.

14. Además de la obligación jurídica de eliminar la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica que han contraído en virtud de ese y otros tratados, los Estados Miembros se comprometieron a tratar de alcanzar los objetivos conexos establecidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. La Plataforma de Acción de Beijing expresó preocupación por la falta de igualdad para la mujer tanto *de jure* como *de facto*¹¹:

"El pleno disfrute de la igualdad de derechos por la mujer se ve obstaculizado por las discrepancias existentes entre las leyes de algunos países y el derecho internacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos... También perpetúa esa desigualdad *de facto* el incumplimiento de, entre otras cosas, las leyes o los códigos de la familia, civiles, penales, laborales y comerciales, o de los reglamentos y normas administrativos que tienen por objeto asegurar el pleno disfrute por la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales."

15. La Plataforma incluyó como uno de sus objetivos estratégicos "garantizar la igualdad y la no discriminación ante la ley y en la práctica". Se pidió a los gobiernos que

⁸ *Ibid.*, párr. 7.

⁹ Observación general N° 20, párrs. 8 a 13.

¹⁰ Observación general N° 28.

¹¹ *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.IV.13), cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 219.

adoptaran diversas medidas, muchas de las cuales correspondían a las obligaciones dimanantes del artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹².

16. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General convocado en 2000 para examinar la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing se observó que, aunque se habían conseguido importantes avances en muchas esferas, seguían "existiendo leyes discriminatorias, así como prácticas tradicionales y consuetudinarias nocivas y estereotipos negativos sobre la mujer y el hombre" especialmente en los códigos civiles, penales y de familia, así como en la legislación laboral y comercial, o las normas y los reglamentos administrativos. En el examen se hacía referencia explícita a las lagunas en los ámbitos legislativo y normativo, la no aplicación de la legislación y los reglamentos vigentes y la introducción de nuevas leyes discriminatorias, que perpetuaban, tanto *de jure* como *de facto* la desigualdad y la discriminación¹³.

17. En los exámenes de la Plataforma que se realizaron en 2005 y 2010 se concluyó que las mujeres de todo el mundo seguían sufriendo importantes desventajas como resultado de leyes y prácticas discriminatorias y que la igualdad *de jure* y *de facto* no se había conseguido en ningún país del mundo¹⁴.

18. En el examen que se realizó en 2010 se señalaba también que en algunos países persistían las disposiciones discriminatorias, en particular en materia de derecho de familia, divorcio y derechos personales, códigos penales y leyes relativas a la nacionalidad, la herencia y el derecho de propiedad, y se señaló el efecto de la existencia de múltiples sistemas jurídicos, con leyes y prácticas consuetudinarias y religiosas discriminatorias. También se reconoció que, incluso donde se habían realizado reformas jurídicas, a menudo no se aplicaban de una manera eficaz¹⁵.

19. En ese examen se puso de relieve también que "la falta de disposiciones legislativas que garanticen los derechos económicos de las mujeres, unida a leyes consuetudinarias que discriminan contra la mujer con respecto a la herencia, la tierra, los bienes y el crédito, dificultan el empoderamiento económico de la mujer y reducen su capacidad de salir de la pobreza"¹⁶. En cuanto a la violencia contra la mujer, en el examen se señaló que subsistían disposiciones discriminatorias, como la reducción de las condenas de los culpables de actos de violencia que contraían matrimonio con sus víctimas, la mitigación de las condenas por los llamados "delitos de honor", las definiciones excesivamente restringidas de la violación, la ineficaz vigilancia del cumplimiento de las nuevas leyes y la resolución de los casos de violencia contra la mujer fuera del sistema de justicia formal¹⁷.

20. En el examen se señalaba que, aunque se habían conseguido avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en general, "el progreso de las mujeres y las niñas en muchas esferas abarcadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio está retrasado por encima de lo que se había avanzado en general. Este resultado es indicativo de la atención insuficiente que se presta a las dimensiones de la igualdad de género en las políticas y

¹² *Ibid.*, objetivo estratégico I.2, párr. 232.

¹³ Resolución S-23/3 de la Asamblea General, sobre nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, anexo, párr. 27.

¹⁴ E/2010/4-E/CN.6/2010/2, párr. 307.

¹⁵ *Ibid.*, párrs. 309 y 310.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 19.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 149.

estrategias de desarrollo nacional relacionados con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio"¹⁸.

21. Los informes del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer confirman también que subsiste un problema con las leyes y prácticas que discriminan a la mujer. Dentro del procedimiento de comunicaciones de la Comisión, ese Grupo de Trabajo examina anualmente comunicaciones presentadas a las Naciones Unidas y señala a la atención de la Comisión aquellas que parecen revelar un cuadro persistente de injusticia y prácticas discriminatorias contra la mujer, fehacientemente demostradas. En 2005, el Grupo de Trabajo expresó su preocupación porque parecía existir una pauta en "las leyes o prácticas todavía vigentes en muchas zonas cuyo objetivo o efecto era discriminar a la mujer, a pesar de las obligaciones y compromisos internacionales contraídos por los Estados y las disposiciones constitucionales previstas para eliminar tal discriminación"¹⁹.

22. Esa preocupación se ha reiterado en años posteriores, reflejando así una pauta consistente²⁰. En el informe presentado por el Grupo de Trabajo a la Comisión en su 54º período de sesiones se señalaban, entre las categorías de casos que con más frecuencia se presentaban a la Comisión, las comunicaciones relativas a la legislación y las prácticas que discriminaban a la mujer en lo tocante a sus derechos civiles y políticos; el estado civil, incluidos el matrimonio y el divorcio; el derecho a poseer y heredar bienes; y el empleo, incluidas la discriminación salarial y otras formas de discriminación en el lugar de trabajo²¹.

23. Así pues, es evidente que, a pesar de los importantes avances que se han logrado en la eliminación de las leyes y prácticas que discriminan a la mujer, dichas leyes y prácticas persisten en todas partes del mundo y afectan al modo en que las mujeres pueden disfrutar sus derechos humanos y al proceso de desarrollo, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Consejo de Derechos Humanos ha señalado que, a pesar de las promesas de los gobiernos "de enmendar o derogar las leyes aún vigentes que discriminan a las mujeres y niñas, muchas de esas leyes siguen en vigor y siguen aplicándose, lo que impide a las mujeres y las niñas realizar plenamente sus derechos humanos" y ha reconocido que "la falta de igualdad de la mujer ante la ley ha tenido como resultado la falta de igualdad de oportunidades para la mujer en la educación, el acceso a la salud, la participación en la economía y el acceso al mercado laboral, y disparidades respecto de los sueldos y la remuneración, la participación pública y política, el acceso a los procesos de adopción de decisiones, la sucesión, la propiedad de la tierra, los servicios financieros, como el crédito, y la nacionalidad y la capacidad jurídica" entre otras esferas²².

III. Abordar la discriminación contra la mujer en todo el sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos

24. El sistema de las Naciones Unidas para los derechos humanos ha conseguido importantes avances en lo que se refiere a dar mayor relieve a los derechos humanos de la mujer. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena y a la Cuarta Conferencia

¹⁸ *Ibid.*, párr. 427. Véase también el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

¹⁹ E/2005/27-E/CN.6/2005/11, cap. III, párr. 7 d).

²⁰ Véanse E/2006/27-E/CN.6/2006/15, cap. III, párr. 8 d); E/2007/27-E/CN.6/2007/9, cap. III, párr. 8d); E/2008/27-E/CN.6/2008/11, cap. III, párr. 7 d) del informe del Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones relativas a la Condición Jurídica y Social de la Mujer E/CN.6/2006/8, párrs. 35 a 38.

²¹ E/2010/27- E/CN.6/2010/11, cap. III, párr. 7 i).

²² Resolución 12/17 del Consejo de Derechos Humanos, párrs. 4 y 6.

Mundial sobre la Mujer de Beijing fueron precedidas por llamamientos para prestar mayor atención a los derechos humanos de la mujer y a la dimensión de género de los derechos humanos, y sirvieron para dar un gran impulso a los esfuerzos por incluir las cuestiones de género en el denominado programa "integrado" de derechos humanos.

25. Esa mayor atención dio lugar a la adopción de instrumentos normativos específicos en materia de género en los que se abordaba la discriminación contra la mujer y se alentaba el fortalecimiento de los procedimientos para supervisar los esfuerzos de los países por garantizar la igualdad de la mujer y examinar las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Particular importancia revistió el establecimiento por la Comisión de Derechos Humanos, en 1994, de la figura del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, y la aprobación por la Asamblea General del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1999.

26. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha seguido realizando su análisis de la situación de la mujer en el mundo desde varias perspectivas y ha señalado las respuestas normativas que servirán para promover su adelanto. La Plataforma de Acción de Beijing y los documentos derivados de sus exámenes han proporcionado el marco para buena parte de su labor en los últimos 15 años. Aunque los derechos humanos de la mujer —incluido el derecho a la igualdad ante la ley y bajo la ley— forman una parte importante de ese marco, y aunque la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración sobre la Violencia contra la Mujer son frecuentemente puntos de referencia para su labor, el enfoque de derechos humanos constituye tan solo una parte de la perspectiva de la Comisión a la hora de abordar la situación de desventaja en que se encuentra la mujer. La propuesta planteada originalmente en 1991 de que se estableciera la figura de un relator especial sobre la discriminación contra la mujer, que condujo en última instancia al establecimiento por la Comisión de Derechos Humanos de la figura del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, fue que fuese la propia Comisión la que estableciera esa figura²³.

27. Aunque la Comisión ha revisado su procedimiento de comunicaciones en varias ocasiones en los últimos 20 años, no se ha introducido ningún cambio fundamental en su naturaleza; el procedimiento es fundamentalmente un medio para proporcionar a la Comisión información de carácter general para que pueda detectar tendencias y formular recomendaciones de políticas para sí misma y para el Consejo Económico y Social. No es un mecanismo diseñado para ofrecer reparación a los particulares que denuncien violaciones de sus derechos humanos ni para dar una respuesta directa a las denuncias de denegación sistemática de los derechos de la mujer.

28. En 2007, el ACNUDH encargó un estudio analítico de las leyes que discriminan a la mujer y la utilidad de crear un nuevo mecanismo para abordar ese problema. En el estudio, titulado "Proyecto sobre un mecanismo para abordar las leyes que discriminan a la mujer", preparado por Fareda Banda, se examina la compatibilidad de un nuevo mandato con los mecanismos existentes y se señala la forma en que los mecanismos existentes han abordado el problema de la discriminación *de jure* contra la mujer y las correspondientes lagunas en la protección²⁴. El estudio se presentó en un evento organizado el 4 de abril de 2008 al que fueron invitados todos los Estados Miembros.

²³ Véase E/CN.6/1991/10, párrs. 149 a 154.

²⁴ Puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/documentation.htm>.

A. Procedimientos especiales

29. La Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos han abordado la cuestión de la discriminación contra la mujer dentro de un marco concreto y explícito y han tratado de dar mayor prioridad a la igualdad entre los sexos mediante el establecimiento de mecanismos centrados en las violaciones de los derechos humanos de un sexo determinado y pidiendo la integración en todos los procedimientos y mecanismos de las violaciones que afectan a un sexo determinado y las dimensiones de género de los derechos. El primer ejemplo importante de ello fue el establecimiento de un Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, aunque la Comisión de Derechos Humanos trató de lograr la integración de las violaciones de los derechos de la mujer en todas sus tareas. En 1994, la Comisión pidió "a todos los relatores especiales, expertos, grupos de trabajo, órganos creados en virtud de tratados y otros mecanismos de la Comisión y de la Subcomisión que, en el desempeño de sus funciones, incluyeran en sus informes, con regularidad y sistemáticamente, la información disponible sobre violaciones de los derechos humanos de la mujer"²⁵. Posteriormente, la Comisión repitió esa petición²⁶ e incluyó en los mandatos de los distintos mecanismos una solicitud de que se tuviera en cuenta la posición de la mujer con respecto a las violaciones que quedaran dentro de su mandato. El Consejo, al renovar o establecer mandatos de procedimientos especiales, ha venido incluyendo una solicitud estándar de que los titulares de los mandatos incorporen la perspectiva de género o presten la atención necesaria a la posición en que se encuentren las mujeres y las niñas²⁷.

30. Resulta pertinente evaluar la medida en que los procedimientos especiales han detectado en el ámbito de sus mandatos leyes y prácticas que discriminan a la mujer, si han podido realizar un examen continuo de esos casos y si ese examen ha desembocado en la adopción de alguna medida encaminada a resolver esos problemas. En el examen que figura a continuación, que no pretende ser exhaustivo, se dan ejemplos de casos en que los relatores especiales han examinado leyes y prácticas que discriminan a la mujer y la medida en que han podido hacer un seguimiento de esas cuestiones.

31. El Relator Especial sobre la violencia contra la mujer ha venido señalando periódicamente el papel que las leyes discriminatorias desempeñan a la hora de perpetuar la violencia contra la mujer o dificultar cualquier forma de reparación para las mujeres afectadas por la violencia, así como la necesidad de que se imponga de manera efectiva el cumplimiento de las leyes razonables. También se ha referido al efecto que tienen las leyes ajenas a las esferas del derecho penal o las leyes contra la violencia doméstica, que colocan a las mujeres en situaciones en que pueden encontrarse aún más expuestas a la violencia, y ha formulado varias recomendaciones acerca del contenido de la legislación que los Estados deberían promulgar para prevenir y reprimir la violencia contra la mujer.

32. Otros procedimientos especiales han abordado también la posición de las mujeres y las niñas. En el informe que presentó en 2007 al Consejo, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes examinó la aplicación de la prohibición de la tortura en la medida en que guardaba relación con la mujer, como parte de un esfuerzo para "velar por que el marco de protección contra la tortura se aplique sin olvidar las cuestiones de género a fin de fortalecer la protección de las mujeres contra la tortura"²⁸. En ese examen se incluyó la consideración de la violencia perpetrada por la pareja y el papel que desempeñaba la ley a la hora de perpetuar y tratar ese fenómeno. El Relator Especial dijo que "los Estados deben responder de complicidad en la violencia

²⁵ Resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 18.

²⁶ Véase, por ejemplo, la resolución 2002/50 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 17.

²⁷ Véanse, por ejemplo, las resoluciones 7/22, párr. 2 d), y 6/30.

²⁸ A/HRC/7/3, párr. 26

contra la mujer cuando promulgan y aplican leyes discriminatorias" y señaló que los Estados también podían incurrir en responsabilidad "si en su derecho interno no brindan protección adecuada frente a toda forma de tortura o maltrato en el hogar"²⁹.

33. En el momento del establecimiento del mandato sobre el derecho a la educación, el Relator Especial prestó cierta atención al papel que las leyes discriminatorias podían desempeñar a la hora de limitar o negar a las niñas el disfrute del derecho a la educación³⁰. El Relator Especial ha venido realizando desde entonces un estudio detallado del derecho de las niñas a la educación, pero en su análisis sociocultural y económico no se examinó en detalle el posible efecto de las leyes discriminatorias a la hora de impedir a las niñas disfrutar plenamente el derecho a la educación³¹.

34. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presentó a la Asamblea General, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, un informe, basado en el material contenido en sus informes anteriores, en el que se abordaban, entre otras cosas, el efecto que las medidas de lucha contra el terrorismo tenían en la mujer y el efecto de las leyes y las prácticas, muchas de las cuales, aunque parecían ser neutras desde el punto de vista del género, podían afectar desproporcionadamente a las mujeres³².

35. El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha venido haciendo de manera constante referencias a la igualdad de la mujer ante la ley, contribuyendo así a la reciente inclusión de las dimensiones de los derechos humanos relacionadas con la mortalidad y la morbilidad maternas en el programa del Consejo de Derechos Humanos. El anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto realizó un amplio examen de las leyes y prácticas que discriminaban a la mujer en una serie de informes, redactados entre 2003 y 2006, en los que se analizaban las leyes que afectaban al disfrute del derecho a una vivienda adecuada por las mujeres³³. De su análisis se desprende la interdependencia de diversos derechos y se demuestra que el derecho de la mujer a una vivienda adecuada se ve afectado no solo por las leyes relativas a la "vivienda" en un sentido estricto, sino por "las leyes de propiedad de la tierra, las leyes de adquisición, las leyes de registro de títulos de propiedad, las leyes de demolición y reconstrucción de los barrios marginales, las leyes de matrimonio y sucesión, las leyes relacionadas con la violencia doméstica, las leyes consuetudinarias y religiosas, las leyes medioambientales y las normas urbanísticas"³⁴. Es importante observar que el Relator Especial señaló también que no eran solo las leyes que discriminaban a la mujer de manera explícita las que afectaban a su capacidad para disfrutar del derecho a una vivienda adecuada, sino que había también leyes que, siendo neutras desde el punto de vista de género, se aplicaban de una manera que perjudicaba a las mujeres³⁵.

36. Puede decirse, pues, que desde mediados del decenio de 1990 los procedimientos especiales han venido prestando cada vez más atención a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y han dado más importancia a las cuestiones de género. Todos han hecho algo por incorporar la perspectiva de género en su labor, aunque en algunos casos se

²⁹ *Ibid.*, párr. 46.

³⁰ Véanse, por ejemplo, E/CN.4/2000/6, párr. 60 y E/CN.4/2004/45.

³¹ E/CN.4/2006/45 y véase el párr. 9.

³² A/64/211.

³³ E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/48 y E/CN.4/2006/118.

³⁴ E/CN.4/2003/55, párr. 39.

³⁵ *Ibid.*, párr. 35.

ha tratado de ser medidas de ámbito limitado, a menudo en relación con la violencia, o de naturaleza fugaz. En muchos casos, en relación con países concretos o de manera más general, los titulares de mandatos han encontrado que las leyes y prácticas que discriminan a la mujer dificultan su disfrute del derecho objeto del mandato. No obstante, con la excepción de los relatores especiales sobre la violencia contra la mujer, el derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada, los mecanismos que han realizado un estudio detallado de las dimensiones de género relacionadas con su mandato no han hecho después un seguimiento sostenido centrado en las cuestiones de género. Ello se debe en parte a que, en el caso de algunos mandatos, el género es tan solo una de sus dimensiones, por muy importante que sea. Quizá el efecto de pedir a los procedimientos especiales que incorporasen la perspectiva de género en su labor haya sido sacar a la luz la difusión de las leyes y prácticas discriminatorias y sus efectos en el disfrute de los derechos humanos, pero también que los mandatos existentes solo hayan podido dar una respuesta parcial.

B. Órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos

37. Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han incrementado en gran medida el grado de atención que prestan a la posición de la mujer y las dimensiones de género de los derechos humanos y han contraído diversos grados de compromiso que reflejan el ámbito del tratado en cuestión, la prioridad que los miembros del comité de que se trate asignan a esas cuestiones y la información recibida por los comités procedente de diversas fuentes. La atención que se presta a esas cuestiones puede valorarse especialmente en las observaciones finales de los comités sobre los informes de los Estados partes, las observaciones generales, los casos dictaminados en el marco de los procedimientos sobre comunicaciones individuales y los informes presentados con arreglo a los procedimientos de investigación.

38. En el informe presentado en 2006 por el Secretario General a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se analizaba la medida en que los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos abordaban la cuestión de las leyes y prácticas que discriminan a las mujeres³⁶. La evaluación de 2006 sigue siendo válida. En el estudio se hacía hincapié en que el órgano que había dedicado una mayor atención sostenida a la cuestión de las leyes y prácticas que discriminan a la mujer había sido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Ese Comité había aclarado la obligación que incumbía a los Estados partes de velar por que sus leyes no fueran discriminatorias y frecuentemente abordaba cuestiones relacionadas con disposiciones que, aunque aparentemente neutrales desde el punto de vista del género, podían perpetuar la discriminación contra la mujer, prácticas discriminatorias y disposiciones legislativas en los códigos de familia o sobre el estado civil, la legislación laboral, el derecho penal y consuetudinario, así como con respecto a la nacionalidad y la ciudadanía y los derechos a la propiedad y la herencia³⁷.

39. Además de sus recomendaciones dirigidas a los Estados que presentan informes, el Comité, en sus recomendaciones generales, ha analizado el papel que desempeña la legislación a la hora de perpetuar o eliminar la discriminación y las obligaciones que incumben a los Estados, en particular en relación con la violencia contra la mujer, la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares y las medidas especiales de carácter

³⁶ E/CN.6/2006/8, párrs. 13 a 22.

³⁷ *Ibid.*, párrs. 16 y 17.

temporal que analizan el alcance de las obligaciones del Estado en el marco de la Convención³⁸.

40. El Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño plantean de manera coherente aspectos relacionados con la situación de las mujeres y las niñas y su disfrute de los derechos que se les garantizan en los tratados respectivos. Entre esos aspectos hay cuestiones y recomendaciones relacionadas con las limitaciones de las leyes existentes y la conveniencia de promulgar nuevas leyes o mejorar las leyes vigentes con el fin de eliminar la discriminación y promover la igualdad³⁹.

41. Por ejemplo, durante sus períodos de sesiones 96° a 98°, entre las recomendaciones que el Comité de Derechos Humanos dirigió a los Estados partes en sus observaciones finales figuraban algunas relativas a la protección contra la discriminación indirecta en las leyes destinadas a combatir la discriminación; los objetivos de empleo establecidos por la legislación sobre la igualdad de oportunidades; la tipificación como delito del acoso sexual en el lugar de trabajo; las disposiciones discriminatorias contenidas en los códigos civiles, como la prohibición de que las mujeres vuelvan a contraer matrimonio durante los seis meses siguientes al divorcio y las disposiciones en las que se establece que el esposo es el jefe de la unión conyugal; las definiciones restringidas de la violación en el código penal y la necesidad de velar por que el incesto y los abusos sexuales que no conlleven la realización del acto sexual completo se consideren delitos penales graves; la eliminación del requisito de que las mujeres demuestren que han ofrecido resistencia ante una agresión para determinar la existencia de violación; y la necesidad de perseguir de oficio la violación y otros delitos relacionados con la violencia sexual⁴⁰.

42. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus períodos de sesiones 42° y 43°, celebrados en 2009, recomendó que los Estados partes pusieran remedio a la inexistencia de una legislación marco que consagre el principio de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres; garantizaran la igualdad de remuneración para hombres y mujeres e incluyeran en la legislación disposiciones específicas sobre el derecho al mismo salario por un trabajo de igual valor; regularan las condiciones de trabajo de los empleados del hogar para garantizar que gozasen de la misma protección jurídica que los demás trabajadores; eliminaran la discriminación en las leyes relativas a la transmisión de la nacionalidad por las mujeres a sus hijos; suprimieran la discriminación contra la mujer en la legislación relativa a la herencia de bienes inmuebles; promulgasen o enmendasen leyes sobre el aborto para proteger a las mujeres frente a los efectos de la práctica de en condiciones de clandestinidad e inseguridad; y abordasen la cuestión de los médicos que se negaban a practicar abortos legales⁴¹.

43. El Comité ha abordado también esas cuestiones en sus observaciones generales, en particular en su Observación general N° 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, en la que se señala la importancia de abordar la cuestión de la discriminación directa e indirecta en las leyes, políticas y prácticas; el papel que desempeñan las normas jurídicas a la hora de perpetuar la discriminación sistémica; y la discriminación múltiple. También subrayó la importancia de adoptar legislación específica que prohíba la discriminación en el ámbito de los derechos económicos, sociales

³⁸ Recomendaciones generales N° 19 (1992), sobre la violencia contra la mujer, N° 21 (1994), sobre la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares, y N° 25 (2004), sobre el artículo 4, párrafo 1, de la Convención (medidas especiales de carácter temporal).

³⁹ Véase E/CN.6/2006/8, párrs. 18 a 20.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, A/64/40 (vol. I), párrs. 85 (13), 86 (10), 85 (10), 88 (9) y 85 (14).

⁴¹ Véase, por ejemplo, E/2010/22-E/C.12/2009/3, párrs. 415, 200, 166, 374, 377, 252 y 428.

y culturales y el examen periódico de las leyes "para asegurarse de que no discriminen, ni formal ni sustantivamente" en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴².

44. El Comité de los Derechos del Niño aborda de forma coherente la situación de las niñas y con frecuencia llama la atención sobre el papel que desempeña la legislación a la hora de perpetuar la discriminación contra ellas. El Comité ha expresado su preocupación acerca de la corta edad mínima legal para contraer matrimonio y sus repercusiones en el bienestar de las niñas; la naturaleza discriminatoria del derecho consuetudinario; y el hecho de que, especialmente en el contexto de los derechos de propiedad, eso pueda contribuir a agravar la discriminación contra las niñas⁴³.

45. El Comité contra la Tortura ha prestado más atención a las dimensiones de género de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ha venido solicitando periódicamente que la información se desglose por género y se ha centrado especialmente en el trato que reciben las mujeres reclusas o que se encuentran bajo otras formas de custodia⁴⁴.

46. El Comité contra la Tortura ha ido también más allá de las situaciones de reclusión que se abordan en su Observación general N° 2 (2007), sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados partes, y ha introducido en el diálogo con los Estados partes las cuestiones de la violencia doméstica y la ausencia de leyes a ese respecto o la laxitud de su observancia y ha abordado la cuestión de las violaciones de los derechos reproductivos de la mujer⁴⁵. El Comité también ha llamado la atención sobre la legislación que restringe "severamente el acceso a interrupciones voluntarias del embarazo, incluso en casos de violación, lo cual ha resultado en graves daños, incluso muertes innecesarias de mujeres"⁴⁶. También ha expresado su preocupación por las denuncias "de que continúan las esterilizaciones no voluntarias de mujeres romaníes" y ha pedido que se aplique de manera efectiva la legislación sobre la salud⁴⁷.

47. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha dedicado menos atención a las cuestiones de género, aunque periódicamente aborda en sus observaciones finales la cuestión del trato de las mujeres migrantes, las mujeres indígenas y las mujeres que pertenecen a grupos minoritarios. En 2000, aprobó su Recomendación general N° 25, sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, en la que reconocía que la discriminación racial podía afectar de distinto modo a hombres y mujeres y que "algunas formas de discriminación racial repercuten únicamente sobre las mujeres"⁴⁸.

48. El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ha abordado los efectos de las leyes discriminatorias y de las leyes neutrales en las mujeres que son trabajadoras migratorias o que pertenecen a una familia en la que hay un trabajador migratorio. El Comité ha expresado su preocupación por que las autoridades no estén poniendo en práctica las leyes que permiten a las mujeres obtener su pasaporte sin el permiso de un tercero y ha instado a los Estados partes a que continúen "tomando medidas adecuadas para proteger a las mujeres trabajadoras domésticas, inclusive

⁴² Párrs. 10, 12, 17 y 37.

⁴³ Véanse, por ejemplo, CRC/C/TJK/CO/2, párrs. 24 y 25 y CRC/C/15/Add.172, párrs. 25 y 26.

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, CAT/C/UZB/CO/3, párr. 28 y CAT/C/USA/CO/2, párr. 33.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, CAT/C/BEN/CO/2, párr. 24.

⁴⁶ CAT/C/PER/CO/4, párr. 23.

⁴⁷ CAT/C/SVK/CO/2, párr. 14.

⁴⁸ Párr. 3.

el acceso a una situación migratoria regular y un involucramiento más frecuente y sistemático de las autoridades laborales en la supervisión de sus condiciones de trabajo"⁴⁹.

49. Así pues, en los principales tratados de derechos humanos se está prestando considerable atención a la situación de las mujeres y las niñas, incluido el papel que las leyes y su aplicación desempeñan a la hora de perpetuar la discriminación. En los informes que los Estados partes presentan a los órganos de los tratados figuran también muchos ejemplos de medidas adoptadas para eliminar las leyes discriminatorias y velar por que las leyes neutrales desde el punto de vista del género y las leyes que tienen por objeto fomentar la igualdad de la mujer se pongan en práctica de manera apropiada. El tratamiento de esas cuestiones en el procedimiento de presentación de informes parece haber aportado un impulso adicional a las reformas.

50. No obstante, en la mayoría de los casos, la principal contribución del sistema de derechos humanos ha sido detectar y poner de relieve los problemas y conseguir que los gobiernos y la sociedad civil examinen esos ejemplos de discriminación, así como las medidas que deben adoptarse para suprimirlos. La naturaleza del proceso de presentación de informes, que se realiza de manera periódica y puede hacer que transcurran años entre un informe y el siguiente, los limitados recursos que se destinan a su seguimiento y el volumen de trabajo general, limitan la medida en que los órganos de los tratados, por sí mismos o en colaboración, pueden hacer un seguimiento sostenido y objetivo de los muchos ejemplos de leyes y prácticas que tienen carácter discriminatorio.

51. Las conclusiones de los órganos de derechos humanos que se han expuesto forman parte de un acervo mucho más importante de material que puede encontrarse en el sistema de las Naciones Unidas⁵⁰, incluidos sus organismos especializados⁵¹, y la labor de otras organizaciones internacionales y regionales⁵², las instituciones nacionales (incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos o los órganos encargados de la reforma jurídica⁵³), los comentarios de los expertos⁵⁴ y los grupos de mujeres y otras ONG. Tanto la magnitud del problema como su persistencia son evidentes. A pesar de que se han llevado a cabo reformas importantes, la comunidad internacional no ha alcanzado su objetivo de eliminar las leyes y prácticas discriminatorias antes de 2005. En 2010 todavía hay en todas las regiones del mundo muchos casos de leyes que son claramente discriminatorias contra

⁴⁹ Véanse, por ejemplo, CMW/C/EGY/CO/1, párrs. 26 y 27 y CMW/C/MEX/CO/1, párr. 34.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *Translating CEDAW into Law: CEDAW Legislative Compliance in Nine Pacific Island Countries* (Suva, 2007), y UNIFEM, *Gender Equality Laws: Global Good Practice and a Review of Five Southeast Asian Countries* (Bangkok, 2009).

⁵¹ Véase, por ejemplo, Oficina Internacional del Trabajo, *La igualdad en el trabajo: afrontar los desafíos que se plantean* (Ginebra, 2007), párrs 467 a 476, que puede consultarse en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082607.pdf.

⁵² Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (Washington, 2007), cap. V, que puede consultarse en <http://www.cidh.org/pdf%20files/bolivia.07.eng.pdf>. La Comisión publica también informes especiales sobre los derechos de la mujer en determinados países e informes temáticos sobre los derechos humanos de las mujeres.

⁵³ Para acceder a una base de datos con los informes de los órganos encargados de la reforma de la legislación del Commonwealth que permite realizar búsquedas, véase el Proyecto para la Reforma de la Legislación del Instituto Mundial de Información Legislativa, que puede consultarse en <http://www.worldlii.org/int/special/lawreform/>.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Fareda Banda, "Proyecto sobre un mecanismo para abordar las leyes que discriminan contra la mujer" (2008), que puede consultarse en <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/documentation.htm>.

la mujer en su contenido y su fundamento, y en todos los países hay leyes que discriminan indirectamente a las mujeres o que se aplican de manera discriminatoria.

IV. Opciones para la adopción de medidas: conclusiones y recomendaciones

52. Así pues, se trata de determinar qué medidas adicionales podrían tomarse en el seno del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas para estimular una reforma más profunda de las leyes discriminatorias y mejorar los procesos nacionales de vigilancia a fin de detectar nuevas leyes que discriminen a la mujer bien de manera explícita, bien por sus efectos o su aplicación. La contribución del sistema de las Naciones Unidas a través de los mecanismos y prácticas existentes, y cualesquiera nuevas medidas que pudieran adoptarse, solo puede ser una parte de la solución. Los órganos de las Naciones Unidas pueden contribuir a la detección de leyes discriminatorias (incluso proporcionando instrumentos de análisis); facilitar el intercambio de leyes modelo y mejores prácticas en cuanto a la legislación y su aplicación; proporcionar asistencia técnica; y apoyar la labor de los gobiernos y los parlamentos nacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras entidades. Con todo, el impulso principal de reforma debe surgir a nivel nacional.

A. El Consejo de Derechos Humanos

53. Las medidas adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos para velar por que se aborden las cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer y por la incorporación de la perspectiva de género han creado un espacio para el debate de asuntos en los que influye la falta de igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley: como ejemplo cabe citar la atención que se prestó a la cuestión de la mortalidad y morbilidad materna en el 14º período de sesiones del Consejo. Ese enfoque debe mantenerse, perfeccionarse y fortalecerse mediante actividades de seguimiento. En los grupos de estudio plenarios se ha sugerido el establecimiento de "grupos coordinadores de asuntos de género" consistentes en grupos de Estados autoelegidos, propuesta que merece más atención.

54. El Consejo de Derechos Humanos tal vez desee examinar la posibilidad de solicitar actualizaciones periódicas acerca de la medida en que algunas leyes discriminan a la mujer y la naturaleza de esas leyes, así como de las buenas prácticas para eliminarlas, basándose en las conclusiones de los mecanismos de derechos humanos y el sistema de de las Naciones Unidas en general.

55. En un informe anterior del ACNUDH se formularon varias sugerencias acerca de cómo integrar mejor las perspectivas de género en el proceso del examen periódico universal⁵⁵. Podría incluirse en la lista de cuestiones que se tratan en cada informe de los Estados, como elemento permanente, una evaluación de la manera en que el Estado de que se trate ha cumplido su obligación de eliminar las leyes que discriminan a la mujer. Podría prepararse un cuestionario de carácter general, que iría acompañado de otro cuestionario suplementario con preguntas adaptadas a la situación de cada país examinado, con el fin de dar mayor relieve a las leyes discriminatorias y las medidas que los Estados están dispuestos a adoptar para hacer frente a ese problema como parte del procedimiento del examen periódico universal.

⁵⁵ A/HRC/12/46, párrs. 55 a 59.

B. ONU-Mujeres

56. La División para el Adelanto de la Mujer y el ACNUDH han venido elaborando un programa de trabajo anual conjunto que entraña la presentación de informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Tras el establecimiento de ONU-Mujeres, esa actividad podría sustituirse por un programa de trabajo conjunto entre el ACNUDH y ONU-Mujeres. Uno de los objetivos iniciales del nuevo programa de trabajo podría ser la igualdad ante la ley. Ese programa se basaría en la labor realizada anteriormente por las entidades que integran ONU-Mujeres en relación con la identificación, el análisis y el desarrollo de respuestas legislativas y normativas apropiadas ante las leyes discriminatorias. También podrían aprovecharse los coloquios judiciales sobre los derechos humanos de la mujer que organiza la División; los trabajos relacionados con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que realiza el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer; y publicaciones como los manuales sobre la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer para los parlamentarios y sobre la legislación relativa a la violencia contra la mujer⁵⁶.

C. Establecimiento de un nuevo procedimiento temático

57. Otra posibilidad sería el establecimiento de nuevo procedimiento especial del Consejo que se centrara en las leyes y prácticas que discriminan a la mujer. Durante el debate del grupo de estudio plenario sobre "igualdad ante la ley", celebrado con ocasión del 11º período de sesiones del Consejo, varios Estados y otras entidades consideraron que un mecanismo de esa naturaleza sería un medio eficaz para potenciar los esfuerzos por resolver ese problema⁵⁷. No obstante, también se ha planteado la cuestión de si esa medida contribuiría eficazmente a la eliminación de las leyes discriminatorias sin duplicar innecesariamente la labor de otros órganos existentes cuyos mandatos abarcan algunos aspectos de la cuestión⁵⁸.

58. La cuestión de que se trata no es el hecho de que pueda producirse alguna superposición sustantiva de las actividades, sino si un nuevo mecanismo complementaría la labor de los mecanismos de derechos humanos existentes. Aunque se han planteado preocupaciones relacionadas con la duplicación de esfuerzos en relación con otros mandatos temáticos, esa posible superposición entre la labor del mecanismo temático propuesto y el mandato de alguno de los órganos creados en virtud de los tratados no ha sido nunca impedimento para su establecimiento. En relación con los derechos de cuya vigilancia se ocupa el Consejo de Derechos Humanos, existe una superposición con al menos siete mecanismos temáticos del

⁵⁶ Unión Interparlamentaria, *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Handbook for Parliamentarians* (Ginebra, 2003); *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.10.IV.2).

⁵⁷ Declaración interregional del 16 de junio de 2009 publicada por Chile en nombre de Bosnia y Herzegovina, el Brasil, Burkina Faso, Colombia, el Congo, Côte d'Ivoire, Eslovenia, los Estados Unidos de América, el Uruguay, Francia, Hungría, México, Noruega y Suiza.

⁵⁸ Las Declaraciones pronunciadas durante el debate del grupo de estudio plenario sobre "igualdad ante la ley", celebrado con ocasión del 11º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, pueden consultarse en la extranet del Consejo, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>. En la adición del presente informe figuran resúmenes de de las respuestas a la nota verbal de 29 de marzo de 2010 en la que se solicitaba a los interesados información relativa a las cuestiones que iban a abordarse en el informe (A/HRC/15/40/Add.1).

Consejo (ejecuciones sumarias, arbitrarias y extrajudiciales; detención arbitraria; desapariciones; libertad de expresión; independencia de la judicatura; intolerancia religiosa; y terrorismo). Del mismo modo, en lo que respecta a la función del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hay al menos siete mecanismos temáticos que abordan derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (educación, salud, vivienda, pobreza extrema, agua, derechos culturales y desechos tóxicos). En el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, existe una clara superposición con el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer y una cierta superposición con el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. La labor del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura ha complementado eficazmente la del Comité contra la Tortura. Parece probable que, si se estableciera un mecanismo sobre las leyes discriminatorias, se desarrollase una complementariedad similar en relación con la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (y otros órganos de los tratados).

59. En el valor añadido de los procedimientos especiales de carácter temático que se ocupan de vigilar los derechos contenidos en los pactos y convenios de derechos humanos se subraya el hecho de que los órganos de los tratados tienen muchas prioridades y no están en la mejor situación para hacer un seguimiento continuo de cada uno de los derechos específicos que quedan dentro del ámbito de su mandato. El establecimiento de un procedimiento temático puede mejorar la eficacia de la labor del órgano de un tratado complementando y haciendo un seguimiento de sus conclusiones y recomendaciones. Además, algunos procedimientos temáticos especiales abarcan cuestiones que pueden interesar a los órganos de varios tratados, y un mecanismo sobre las leyes discriminatorias podría realizar una función similar.

60. Si se crease un nuevo mecanismo debería ser flexible y poder realizar diversas funciones. Su principio rector debería ser actuar como catalizador de los esfuerzos, especialmente a nivel nacional, para velar por que las leyes discriminatorias se detecten y se modifiquen o deroguen. Para que un mecanismo de ese tipo pueda funcionar eficazmente, sería necesario que pudiera reunir, solicitar, recibir e intercambiar información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras entidades; detectar y formular recomendaciones concretas sobre la modificación o derogación de las leyes que discriminen a la mujer; facilitar la prestación de asistencia técnica; y encontrar, divulgar y promover las mejores prácticas o los mejores modelos para eliminar las leyes y prácticas discriminatorias.

61. El nuevo mecanismo debería trabajar en estrecha cooperación con otros procedimientos especiales y órganos subsidiarios del Consejo de Derechos Humanos, órganos competentes de las Naciones Unidas, órganos creados en virtud de los tratados y sistemas regionales de derechos humanos. Ese mecanismo tendría también una función de consolidación, aprovechando y complementando las conclusiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y otros órganos de los tratados examinando los informes de los Estados, las recomendaciones o los compromisos contraídos en el marco del examen periódico universal y demás información fiable acerca de las leyes discriminatorias. Debería reunirse periódicamente con el Comité y con otros órganos de tratados competentes y órganos internacionales o regionales que se ocupen de la cuestión de las leyes y prácticas discriminatorias, así como informar de sus trabajos tanto al Consejo de Derechos Humanos como a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

62. Dada la naturaleza del tema, ese mecanismo también tendría que aprovechar la cooperación existente entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria con el fin de promover la adopción o el fortalecimiento de procedimientos encaminados a prevenir la promulgación de leyes que sean discriminatorias; derogar las leyes discriminatorias existentes; y supervisar la aplicación de las leyes a fin de evaluar sus efectos en las mujeres. De forma similar, ese mecanismo tendría que trabajar en estrecha colaboración con los órganos encargados de la reforma jurídica, en particular a través de las asociaciones internacionales de esos órganos, para estudiar la forma de prestar apoyo a su labor de fomento de la promulgación de leyes no discriminatorias.

63. De la exposición anterior se desprende que, a pesar de los trabajos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, otros órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, los procedimientos especiales y demás órganos de las Naciones Unidas, se necesitan más medidas para eliminar las leyes discriminatorias y cerrar la brecha que persiste entre la igualdad *de facto* y *de jure*. El Consejo de Derechos Humanos tiene un potencial considerable para hacer avanzar los esfuerzos de la comunidad internacional por eliminar la discriminación contra la mujer en las leyes y en la práctica adoptando las medidas que se esbozan más arriba.
