

1.

CEDAW y su Recomendación General Núm. 19



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

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, conocida comúnmente por sus siglas en inglés como CEDAW, fue adoptada hace más de 37 años y es uno de los principales referentes a nivel internacional acerca de los derechos humanos de las mujeres, tan es así que es conocida como la “Carta de los derechos humanos de las mujeres”.

Este instrumento de derechos humanos es vinculante y es el resultado de la culminación de los trabajos de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada del 19 de junio al 2 de julio de 1975 en la Ciudad de México pero, sobre todo, de los más de treinta años de trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés), creada por el Consejo Económico y Social el 21 de junio de 1946.

En el preámbulo, la CEDAW reconoce que la discriminación transgrede los principios de igualdad y de dignidad humana, y al mismo tiempo señala que las mujeres son objeto de importantes discriminaciones; en virtud de ello, prohíbe todas las formas de discriminación contra la mujer.

Otros aspectos importantes que se ponen de relieve desde el preámbulo son:

- Que la discriminación contra las mujeres viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta su participación en la vida política, social, económica y cultural;
- Que las mujeres en situación de pobreza tienen un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo;
- Que la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz; y

- Que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia.

En su artículo primero, la Convención establece la definición de discriminación contra la mujer “como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

Las obligaciones generales para los Estados Partes están contenidas en el artículo 2, que, dicho sea de paso, incluye también a los agentes particulares:

- a. Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b. Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c. Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d. Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e. Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;



- f. Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; y
- g. Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

La CEDAW establece en su artículo 3 la obligación de los Estados Partes de tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

También es importante destacar que, de acuerdo al artículo 4, la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la CEDAW.

La CEDAW y sus recomendaciones contemplan los siguientes derechos:



Por lo anterior, la CEDAW goza de un reconocimiento casi universal. En consecuencia, los textos, es decir, los artículos de la CEDAW y las recomendaciones generales, constituyen la base de cualquier actuación. Inspiran sobre todo a los gobiernos, que son los principales responsables de la aplicación de este documento vinculante.⁷

Es imprescindible mencionar que la CEDAW, con el fin de examinar los progresos realizados por los Estados Partes, estableció un Comité integrado por 23 personas expertas, denominado Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité de la CEDAW), que tiene como parte de sus actividades, hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes estatales, tal y como se verá en el siguiente apartado, en el que se reseña la Recomendación General Núm. 19.

1.1 Recomendación General Núm. 19

Antecedentes

La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

En 1989, el Comité de la CEDAW recomendó que los Estados incluyeran en sus reportes información sobre la violencia y sobre las medidas adoptadas para hacerle frente (Recomendación general N° 12, octavo período de sesiones).

En el décimo período de sesiones, celebrado en 1991, se decidió dedicar parte del 11° período de sesiones al debate y estudio del artículo 6 y otros artículos de la CEDAW relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. El tema se eligió en vista de la celebración en 1993 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos convocada por la Asamblea General en su resolución 45/155, de 18 de diciembre de 1990.

⁷ Naéla Gabr, *La importancia del Comité de la CEDAW para las mujeres del espacio euromediterráneo*, Quaderns, 2015, 294.



El Comité de la CEDAW llegó a la conclusión de que los informes de los Estados Partes no siempre reflejaban de manera apropiada la estrecha relación entre la discriminación contra la mujer, la violencia contra ellas, y las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer.

El Comité de la CEDAW sugirió a los Estados Partes que al examinar sus leyes y políticas, y al presentar informes de conformidad con la Convención tuviesen en cuenta las siguientes observaciones con respecto a la violencia contra la mujer.

Observaciones generales

El artículo 1 de la CEDAW define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la CEDAW, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia.

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la CEDAW. Esos derechos y libertades comprenden:

- a) El derecho a la vida; b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) El derecho a igualdad ante la ley; f) El derecho a igualdad en la

familia; g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

La CEDAW se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la CEDAW.

No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la CEDAW, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (véanse los incisos e) y f) del artículo 2 y el artículo 5). Por ejemplo, en virtud del inciso e) del artículo 2 de la CEDAW, los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

Recomendaciones concretas

A la luz de las observaciones anteriores, el Comité de la CEDAW recomienda que:

- a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo.
- b) Los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la CEDAW.



- c) Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.
- d) Se adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.
- e) En los informes que presenten, los Estados Partes individualicen la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.
- f) Se adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer (Recomendación N° 3, 1987).
- g) Se adopten medidas preventivas y punitivas para acabar la trata de mujeres y la explotación sexual.
- h) En sus informes, los Estados Partes describan la magnitud de todos estos problemas y las medidas, hasta disposiciones penales y medidas preventivas o de rehabilitación, que se hayan adoptado para proteger a las mujeres que se prostituyan o sean víctimas de trata y de otras formas de explotación sexual. También deberá darse a conocer la eficacia de estas medidas.
- i) Se prevean procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.
- j) Los Estados Partes incluyan en sus informes datos sobre el hostigamiento sexual y sobre las medidas adoptadas para proteger a la mujer del

hostigamiento sexual y de otras formas de violencia o coacción en el lugar de trabajo.

k) Los Estados Partes establezcan o apoyen servicios destinados a las víctimas de violencia en el hogar, violaciones, violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer, entre ellos refugios, el empleo de trabajadores sanitarios especialmente capacitados, rehabilitación y asesoramiento.

l) Los Estados Partes adopten medidas para poner fin a estas prácticas y tengan en cuenta las recomendaciones del Comité de la CEDAW sobre la circuncisión femenina (Recomendación N° 14) al informar sobre cuestiones relativas a la salud.

m) Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

n) Los Estados Partes den a conocer en sus informes la amplitud de estos problemas e indiquen las medidas que hayan adoptado y sus resultados.

o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.

p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.

q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se les somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad



de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.

r) Entre las medidas necesarias para resolver el problema de la violencia en la familia figuren las siguientes:

i) sanciones penales en los casos necesarios y recursos civiles en caso de violencia en el hogar;

ii) legislación que elimine la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia o darles muerte;

iii) servicios, entre ellos, refugios, asesoramiento y programas de rehabilitación, para garantizar que las víctimas de violencia en la familia estén sanas y salvas;

iv) programas de rehabilitación para los culpables de violencia en el hogar;

v) servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto.

s) Los Estados Partes informen acerca de la amplitud de la violencia en el hogar y el abuso deshonesto y sobre las medidas preventivas, punitivas y correctivas que hayan adoptado.

t) Los Estados Partes adopten todas las medidas jurídicas y de otra índole que sean necesarias para proteger eficazmente a las mujeres contra la violencia, entre ellas:

i) medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo;

ii) medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer;

iii) medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.

u) Los Estados Partes informen sobre todas las formas de violencia contra la mujer e incluyan todos los datos de que dispongan acerca de la frecuencia de cada una y de sus efectos para las mujeres víctimas.

v) Los informes de los Estados Partes incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.

En los siguientes apartados se analizarán las medidas legislativas y políticas que, en este caso en específico, ha emprendido el Estado de Nuevo León, para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo/género.

