

LA RESPONSABILIDAD ESTATAL FRENTE AL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD

Alda Facio



Alda Facio es una de las juristas más reconocidas a nivel internacional por sus aportes en estudios

de género y derechos humanos. A través de sus textos ha enriquecido el debate jurídico y social sobre los derechos de las mujeres, haciendo aportaciones fundamentales para la transformación de la realidad de las mujeres.

Es fundadora y primera directora del Caucus de Mujeres por la Justicia de Género en la Corte Penal Internacional; miembro de Jass (Asociadas por lo Justo) y directora del Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (Ilanud). En 2005 fue nombrada integrante del Comité Asesor para el Estudio a Profundidad de la Violencia contra las Mujeres realizado por el secretario general de la ONU.

**LA RESPONSABILIDAD ESTATAL
FRENTE AL DERECHO HUMANO
A LA IGUALDAD**

Alda Facio

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo Alberto Ortega Soriano, Ana Karina Ascencio Aguirre, Orfe Castillo Osorio, María del Mar Monroy, Amalia Cruz Rojo y José Ricardo Robles Zamarripa.

EDITOR RESPONSABLE: Andrea Lehn.

CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa.

DISEÑO DE PORTADA: Leonardo Vázquez Conde.

FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.

CORRECCIÓN DE PRUEBAS: Ana Bertha Bardales Sosa.

Primera edición electrónica, 2016

D. R. © 2016, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-607-8470-09-9

Ejemplar electrónico de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite a la fuente.

Índice

Presentación	
<i>Perla Gómez Gallardo</i>	7
<i>Marusia López Cruz</i>	13
Introducción	17
El concepto de igualdad.	21
Los tres niveles de obligaciones de la responsabilidad estatal	33
Algunos principios rectores de los derechos humanos que los Estados deben tomar en cuenta al cumplir sus obligaciones de respetarlos, protegerlos y garantizarlos	43

Las obligaciones estatales según la CEDAW.....	53
Conclusión	69

Presentación

Perla Gómez Gallardo

Marusia López Cruz

Los derechos humanos de las mujeres son un tema central que se inserta en la agenda universal, regional y local de los derechos desde no hace mucho tiempo. Su estudio, defensa, protección y garantía aún son tareas con un largo camino por delante que deben ser atendidas por los gobiernos, la sociedad civil, la academia y los organismos y organizaciones internacionales por medio de esfuerzos conjuntos y estrategias definidas que permitan superar la brecha de desigualdad que hay entre hombres y mujeres. Recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas reiteró el llamado hecho a los gobiernos en torno a la responsabilidad primordial que tienen de lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer a través de la adopción de todo tipo de medidas, políticas, estrategias

y programas aun frente a la reducida disponibilidad de recursos económicos o materiales.* A juicio de dicho organismo, las obligaciones a cargo de los Estados, tratándose de derechos humanos de las mujeres, se ven reforzadas por el cumplimiento no sólo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sino también de la incorporación de todas aquellas directrices y estrategias contenidas en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995.**

A 35 años de la adopción de la CEDAW y a 19 de la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el llamado de la Asamblea General de las Naciones Unidas permite reconocer que los esfuerzos emprendidos hasta ahora por la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil, si bien han marcado la pauta para la consecución de un avance significativo en favor de las mujeres, no han sido suficientes para alcanzar una plena igualdad entre

* Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, Resolución 68/140 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante su LXVIII periodo de sesiones, 18 de diciembre de 2013, párr. 26.

** *Ibidem*, párr. 2.

hombres y mujeres en los distintos ámbitos de la vida política, social, económica y familiar. Tales inconsistencias pueden deberse a un cúmulo de posibles explicaciones de índole político o económico; sin embargo, merece una especial atención que a esta altura del recorrido los gobiernos aún presenten dudas, reservas y resistencias en torno al alcance y contenido del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres.

Cuando se habla de igualdad, especialmente de aquella entre hombres y mujeres, existe un riesgo considerable de incurrir en la reproducción de un discurso construido sobre tablas y andamios de naturaleza política que durante mucho tiempo ha servido como estandarte para legitimar causas que a la postre terminan por alejarse de los fines que pretendía alcanzar tan valorado concepto. Cuando eso sucede, el principio de igualdad se ve debilitado y traducido en una condición de impotencia al no poder ser encauzado en acciones y estrategias concretas que permitan transformar la realidad social y jurídica en la que se inserta la desigualdad entre hombres y mujeres. Por ello resulta necesario que los gobiernos comprendan el principio de igualdad no sólo como una aspiración política y social que en algún momento llegará a cumplirse gracias al desarrollo educativo

y cultural de las personas, sino también como una norma de responsabilidad que impone obligaciones de abstención y cumplimiento a las autoridades del Estado en torno a la generación de condiciones materialmente igualitarias entre mujeres y hombres.

Un desarrollo mucho más completo y sólido de dichos temas está contenido en la presente edición. En palabras de Alda Facio –una de las voces más reconocidas y autorizadas respecto de los derechos humanos de las mujeres y la teoría de género a nivel internacional–, el texto *La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad* brinda una aproximación precisa en torno al contenido y alcance de este derecho, específicamente entre hombres y mujeres. A través de la incorporación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que han servido para que organismos internacionales evalúen el progreso de los Estados en torno al cumplimiento de diversos tratados internacionales, la autora ofrece una traducción clara de lo que desde el punto de vista jurídico debe entenderse por igualdad, y marca una serie de pautas que permiten comenzar a desmitificar el principio de igualdad en tanto principio abstracto con el fin de que los gobiernos los comprendan como una norma compleja que establece obligaciones diferenciadas en beneficio de

la generación de condiciones más igualitarias entre hombres y mujeres.

Otra de las consideraciones que hacen obligada la lectura de este texto es el abordaje que se realiza en cuanto a lo que se ha entendido por principio de igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, Alda Facio señala que la consecución de niveles materiales de igualdad entre los sexos requiere necesariamente que se trascienda aquella visión que asocia a la igualdad con la semejanza entre hombres y mujeres, pues de lo contrario, los esfuerzos que se emprendan para coadyuvar en esta causa, lejos de ayudar, podrían contribuir a la reproducción de perspectivas patriarcales y sexistas que colocan a las mujeres en planos de subordinación y equiparación en relación con los hombres. Al final del día, la consecución del principio de igualdad entre hombres y mujeres en sociedades actuales demanda la comprensión e identificación de las diferencias entre los sexos y que seamos conscientes de la construcción social y cultural que se hace del género.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un honor poder contribuir al desarrollo de este tipo de debates que promueven la consecución del principio de igualdad entre los sexos, sobre todo si vienen acompañados del conocimiento

y la experiencia de una persona como Alda Facio, a quien agradecemos enormemente la confianza que ha depositado en esta institución para la publicación de sus ideas. Esperamos que esta edición sea un vehículo más para generar condiciones igualitarias entre hombres y mujeres en favor de la construcción de sociedades más conscientes, responsables e incluyentes de la diferencia.

Perla Gómez Gallardo
Presidenta de la CDHDF

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que todas las personas nacemos “libres e iguales en dignidad y derechos”.* A partir de esta premisa y de los numerosos tratados internacionales subsecuentes en la materia, Alda Facio desarrolla en este texto la responsabilidad de los Estados de asegurar a las mujeres, en su diversidad, el goce de todos los derechos humanos a través del logro de la igualdad sexual y de género.

Alda Facio es una reconocida feminista que ha ampliado y profundizado la comprensión sobre el im-

* Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 1°.

pacto de la desigualdad y la discriminación contra las mujeres en el desarrollo y avance de los pueblos. Actualmente es integrante del Grupo de Trabajo sobre el tema de la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica de la Organización de las Naciones Unidas. Facio tiene una importante trayectoria en el análisis y la promoción de los derechos humanos de las mujeres. Ha sido fundadora de relevantes iniciativas como el Caucus de Mujeres por una Justicia de Género en la Corte Penal Internacional, del que fue su primera directora; el Programa Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud); y el Women's Human Rights Education Institutes (WHRI), del que es directora académica. En Asociadas por lo Justo (Jass, por su acrónimo en inglés) tenemos el honor de que forme parte de nuestro equipo de asesoras permanentes.

La igualdad es un reclamo histórico de las mujeres mexicanas que sigue enfrentando fuertes limitaciones para su pleno ejercicio. Si bien ha sido notable el avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres gracias fundamentalmente a las luchas de los movimientos feministas, la grave violencia que enfrentan la mayoría de ellas en México, la feminización de la pobreza y la subrepresentación en

todos los espacios de toma de decisiones hacen que la igualdad sea una realidad lejana en este país. Las mujeres discriminadas por razón de su pertenencia étnica o edad; las víctimas de desaparición forzada, feminicidio o esclavitud sexual y laboral; las migrantes y las defensoras de derechos humanos y periodistas enfrentan las graves consecuencias de vivir en un país en donde no se respetan los requerimientos mínimos para la vida, la integridad y la dignidad de las personas.

Jass es una organización multirregional feminista que cuenta con presencia en 27 países en el sur de África y de Asia, y en México y Centroamérica. Nuestro trabajo en favor del fortalecimiento del poder colectivo de las mujeres para el avance de los derechos humanos tiene entre sus ejes la divulgación y generación de conocimiento feminista que nos permita superar las enormes brechas de género existentes y construir un mundo basado en la igualdad sustantiva. Es por ello que para nosotras posee gran relevancia la posibilidad de publicar, junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el presente texto, el cual estamos seguras de que será de enorme utilidad para toda la sociedad mexicana, pero particularmente para las instituciones públicas que son responsables de garantizar el pleno recono-

cimiento y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos.

Marusia López Cruz
Directora Regional para Mesoamérica de Jass

Introducción*

Aunque en este ensayo me enfocaré principalmente en la responsabilidad que tienen los Estados de asegurar a todas las mujeres el goce de todos sus derechos humanos a través del logro de la igualdad sexual y de género, no quisiera hablar de esa responsabilidad sin primero hacer un breve comentario sobre el concepto en sí. Por ello en la segunda parte analizaré el concepto de igualdad como derecho humano, tratando de diferenciar la igualdad/ semejanza como se entiende en el lenguaje popular de la igualdad/derecho humano. En el tercer apartado abordaré los tres niveles de obligaciones

* Este texto se retomó de *Métodhos*, revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos de la CDHDF, núm. 6, enero-junio de 2014.

del Estado respecto de los derechos humanos, y en el cuarto incluiré una breve descripción de algunos principios rectores de los derechos humanos en un intento por desmontar la idea de que se debe ir más allá de la igualdad para lograr una justicia social. En un quinto apartado desarrollaré la responsabilidad estatal en relación con la igualdad según la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Pero antes de iniciar el próximo apartado sobre el concepto de igualdad quisiera recordar que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en todos los subsiguientes tratados internacionales se establece el derecho a la igualdad entre todas las personas, de manera que entender la igualdad como un derecho humano no es exclusivo de la CEDAW. Sin embargo, no fue hasta algunos años después de la entrada en vigor de la CEDAW que se empezó a generar el vínculo entre los derechos a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación de éstas y la responsabilidad estatal que conllevan los derechos humanos. Este vínculo es necesario para entender que no basta con declarar la igualdad en la legislación; es indispensable que se eliminen todas

las formas de discriminación contra las mujeres a través de la acción del Estado.

Es decir, aun después de la entrada en vigor de la CEDAW los Estados no entendían el derecho de las mujeres a la igualdad como un derecho humano que les generaba obligaciones legales, sino que veían las desventajas y discriminaciones que padecemos todas las mujeres como problemas sociales que podían ser superados con mejorar la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo. Pasaron muchos años antes de que el propio Comité que monitorea la implementación de la CEDAW se atreviera a explicitar qué tenían que hacer los Estados para eliminar la discriminación y lograr la igualdad.¹

Por fortuna para las mujeres, la Convención y su Comité han ido desarrollando el concepto de igualdad al entenderlo como un derecho humano compuesto por distintos elementos: la igualdad como igualdad sustantiva o de resultados, la igualdad como no discriminación y la igualdad como responsabilidad estatal. Cada uno de éstos debe ser profundizado, pero en

¹ Véase Comité CEDAW, Recomendación General núm. 28, relativa al artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 16 de diciembre de 2010.

este artículo sólo voy a referirme a la igualdad como responsabilidad estatal.²

² Si les interesa profundizar sobre los otros dos elementos, les invito a leer mi ponencia titulada “La igualdad en la CEDAW; 30 años de desarrollo de un derecho clave para las mujeres”, de noviembre de 2009, disponible en <http://www.uco.mx/egeneros/admin/archivos/cedaw_30_anos.pdf>, página consultada el 19 de mayo de 2014.

El concepto de igualdad

El término *igual* como adjetivo tiene diversos significados. A veces es sinónimo de *semejante a* como en la frase “dos cantidades iguales a una tercera son iguales entre sí”; a veces significa *indiferente* como cuando alguien dice que “todo le da igual”, y otras significa que algo *no varía* como en el uso del concepto *temperatura igual*. Como adverbio puede ser usado el término *igualmente* para decir lo mismo como en la frase “igualmente se dice de los animales domésticos que...”.

La igualdad como sustantivo hace referencia a la relación entre dos cosas semejantes como cuando se habla de la igualdad de dos automóviles. En el campo de las matemáticas una igualdad es una equivalencia de dos expresiones o cantidades. Estos factores para ser iguales deben tener similar valor; por ejem-

plo, $A + B = C + D$ se cumple si, $A = 2$, $B = 3$, $C = 4$ y $D = 1$, entre otros casos. De este modo, $2 + 3$ es igual a $4 + 1$. Ambas expresiones tienen el mismo valor por resultado. En el campo de lo social, y especialmente desde el punto de vista de los derechos humanos, la igualdad es una situación o contexto donde las personas tienen los mismos derechos y las mismas oportunidades en un determinado aspecto o a nivel general. Así, la igualdad de sexo o de género hace referencia a la eliminación del estándar masculino en el acceso a las oportunidades existentes para que puedan repartirse de manera justa entre hombres y mujeres.³ Este significado de *igualdad* no hace alusión a que los sexos/géneros sean idénticos en capacidades, naturaleza o calidades sino que alude a algo muy distinto: que sin importar si son idénticos o diferentes deben tener acceso a las oportunidades por igual.

³ No quiero entrar aquí en la discusión de quiénes son mujeres o si existen las mujeres. En nuestras sociedades están comprobados la discriminación de todas las personas que se identifican o son identificadas como mujeres y los privilegios de que gozan todas las personas que se identifican o son identificados como hombres. Creo que si tratamos de entender qué es el derecho humano a la igualdad entre hombres y mujeres podremos comprenderlo como el derecho que tiene cualquier persona de cualquier sexo, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, etc., a gozar de todos los derechos humanos.

El problema con esta última forma de entender la igualdad es precisamente la existencia de los otros significados del concepto, pues debido a la resistencia que se ha dado en el patriarcado para ver como equivalentes a los seres diferentes no se ha logrado que las personas entiendan que todos y todas somos igualmente diferentes. Es más, la igualdad fue concebida desde el pensamiento político patriarcal como un hecho y no como un valor. Desde la época de Aristóteles y hasta gran parte del pensamiento ilustrado, la tesis de la igualdad fue razonada con argumentos de hecho: los hombres –decía Hobbes– son iguales porque todos mueren; o porque –escribía Locke– tienen las mismas inclinaciones y facultades; o –como decía Rousseau– la igualdad se mide en relación con las capacidades y méritos de cada individuo. Por ello a las personas que hemos vivido desigualdad y discriminación se nos exige demostrar que somos *iguales*, en el sentido de *similares*, a quienes ya gozan de los derechos que buscamos. Por cuestiones políticas y religiosas se ha tergiversado el significado de la igualdad entre mujeres y hombres, haciendo creer que aun en el ámbito de los derechos humanos la igualdad significa que hay que invisibilizar las diferencias entre los sexos y ver a las mujeres como semejantes a los hombres en las capacidades, habi-

lidades y naturaleza que ya se le reconocían a aquéllos. Es por esto que las luchas de las mujeres para alcanzar la ciudadanía plena se presentan como luchas de las mujeres por ser iguales –idénticas– a los hombres.

Pero desde la perspectiva de los derechos humanos, la igualdad no se refiere a la semejanza de capacidades y méritos o a cualidades físicas de los seres humanos sino a un derecho humano autónomo. Éste, tal como ha quedado plasmado en casi la totalidad de instrumentos internacionales de derechos humanos, no es descriptivo de la realidad, es decir que no se presenta en términos de ser sino de un deber ser. Es más, la gran innovación introducida por la doctrina de los derechos humanos es haber hecho del principio de igualdad una norma jurídica; ello quiere decir que la igualdad no es un hecho sino un valor establecido precisamente ante el reconocimiento de la diversidad humana. Recordemos que los derechos humanos no son hechos sino valores y, por ende, la igualdad como derecho humano no alude a los primeros sino a los segundos. En otras palabras, desde el ámbito de los derechos humanos la igualdad entre los sexos no sugiere que somos idénticos, ni siquiera que seamos semejantes en capacidades y naturaleza, sino que somos equivalentes;

esto es que valemos lo mismo como seres humanos a pesar de tener o no diferentes habilidades, capacidades y naturalezas.

Si las personas fuéramos iguales en el sentido de idénticas, es decir, si fuésemos similares en capacidades, naturaleza, habilidades, etc. –y específicamente las mujeres y los hombres–, no habría necesidad del derecho humano a la igualdad. Fue la identificación de que éramos diferentes y que tal diferencia estaba causando la discriminación hacia las mujeres lo que nos llevó a afirmar que todas las personas nacemos “libres e iguales en dignidad y derechos”.⁴ Es más, fue el reconocimiento de la gran diversidad humana lo que exigió que el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres admitiera que las mujeres pertenecientes a algunos grupos, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también suelen ser objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones como la orientación sexual, el origen étnico, la religión, el vivir o no con una discapacidad, la edad, el nivel socioeconómico y la casta, entre otros factores.

⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 1º.

El entrecruce de varios tipos de discriminación puede afectar principalmente a diferentes grupos de mujeres y en distinta medida y forma que a los hombres. Es más, la concurrencia de diversos modos de discriminación que padecen algunas mujeres con ciertos privilegios que pueden tener éstas respecto de otras hace que cuando se habla del derecho humano a la igualdad se esté hablando también del derecho a la igualdad entre mujeres diversas y del derecho a la no discriminación que tienen todas las mujeres sin importar a cuál grupo humano pertenezcan o con cuál grupo humano se identifican. Jamás se trata de creer que todas las mujeres son idénticas o que todas son igualmente discriminadas.

Y aquí es muy importante que se tome en cuenta que la intersección de numerosos tipos de discriminación puede generar privilegios para ciertos grupos en relación con otros. Por ejemplo, si tomamos la discriminación que viven algunas mujeres debido a la conjunción de sus condiciones de raza, género y situación migratoria, veremos que incluso ciertas mujeres que padecen discriminación racial –las mujeres negras– pueden tener privilegios en comparación con otras –también negras– debido a que las primeras son ciudadanas y las segundas son migrantes, y hasta con aquellas que aun cuando no sean negras

sí son migrantes y pobres. En otras palabras, lo que estoy tratando de decir es que así como no se debe homogeneizar a las mujeres tampoco se puede homogeneizar a ningún subgrupo de mujeres, pues dentro de cada uno de ellos también hay diferencias y desigualdades; por ejemplo, entre las mujeres negras que viven discriminación racial y de género también hay desigualdades, ya que algunas pueden experimentar, además de la discriminación racial y la de género, otras formas de ella como la etaria, la causada por el estatus migratorio, por la orientación sexual, por discapacidad, etc., mientras que otras no.

Lo anterior lo menciono para hacer énfasis en que las diferencias y desigualdades entre grupos de mujeres no significa que no podamos hablar del derecho humano a la igualdad entre hombres y mujeres, porque de lo que se trata al hablar de igualdad no es de negar las diferencias sino todo lo contrario, partir de ellas para eliminar todas las formas de discriminación que puedan padecer los distintos grupos de mujeres. Y más importante aún: al hablar de igualdad no nos estamos refiriendo a igualar a todas las personas al más bajo denominador común sino a elevar a todas las personas al goce pleno de todos los derechos humanos. Por eso es que afirmamos que el

derecho a la igualdad es el derecho a gozar de todos los derechos humanos.

Sin embargo, eliminar siglos de entender a la igualdad como semejanza no ha sido fácil. La gran mayoría de las personas y hasta juristas de gran renombre confunden el derecho a la igualdad con el derecho al trato idéntico. Incluso algunas feministas se pronuncian en contra de que el movimiento tenga como objetivo el logro de la igualdad de género, ya sea porque no quieren que se borren las diferencias entre hombres y mujeres –confundiéndose de este modo el concepto de igualdad con el de semejanza de las mujeres con los hombres– o porque prefieren utilizar el término *equidad* que –según ellas– es más inclusivo de la diversidad humana, como si el concepto de igualdad no partiera precisamente del reconocimiento de las diferencias reales e imaginarias entre los géneros.

Por otro lado, hay personas que dicen estar a favor de la igualdad entre los sexos pero que se oponen a cualquier medida que les dé trato diferenciado como si hombres y mujeres ya estuviéramos en un plano de igualdad real, o porque –como en el caso anterior– confunden la igualdad con la semejanza o similitud entre los sexos/géneros; y también porque no entienden que por muchos siglos el estándar o

modelo de ser humano ha sido el hombre-varón, por lo cual tratar a hombres y mujeres idénticamente no puede menos que producir discriminación contra las mujeres, que somos quienes no fuimos tomadas como el modelo de lo humano.

Cuando se considera la estrecha relación entre la lucha de las mujeres por la igualdad y la de los derechos de las humanas se puede ver más claramente que ambas han sido una pugna para lograr una ciudadanía plena. Es decir, la lucha de las mujeres por la igualdad entre los sexos/géneros ha buscado el reconocimiento de nuestra pertenencia a la especie humana, condición que ya habían alcanzado la mayoría de los hombres. Y exigir ese reconocimiento nunca ha significado querer que a las mujeres nos den un trato idéntico al de los hombres sino todo lo contrario: que se acepte que la humanidad es diversa y que, por ende, el trato que los Estados den a las personas que nos encontramos bajo su jurisdicción tome en cuenta esta diversidad.

Dicho de otra manera, la pugna por la igualdad no fue nunca por ser iguales en el sentido de semejantes a los hombres sino para ser consideradas tan humanas como ellos. No obstante, como los hombres son el estándar es comprensible que algunas veces este conflicto parezca ser más por ser iguales

a los hombres que por lograr derechos para todas las mujeres. Si dejamos de lado nuestros prejuicios o nuestro erróneo entendimiento de la igualdad como derecho humano veremos que la batalla para lograrla por parte de las mujeres no ha sido con el fin de ser idénticas a los hombres sino para diversificar lo que se entendía por ser humano, que en aquel momento era sinónimo de hombre.⁵

Es más, el camino hacia la igualdad entre los sexos no sólo ha significado una ardua contienda con el objetivo de desterrar la comprensión de la igualdad como semejanza, sino también para conseguir que el Estado cumpla con sus obligaciones legales de garantizarla. Hay que recordar que el Estado no satisface esta obligación con sólo otorgar a las mujeres los mismos derechos de que ya gozan los hombres; exige que éste se involucre activamente en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, ocurran donde ocurran. Lo anterior necesariamente lleva a entender que el derecho a la igualdad se compone de tres principios: el de no discriminación, el de responsabilidad estatal y el de

⁵ No debemos olvidar que durante muchos milenios diversos filósofos, juristas y teólogos se cuestionaron la pertenencia de las mujeres a la especie humana.

igualdad de resultados. Y como ya lo anuncié en la introducción, en este ensayo me voy a enfocar principalmente en la igualdad como responsabilidad estatal; es decir, en cuáles son las obligaciones de cada Estado en cuanto al logro de la igualdad entre mujeres y hombres.

Muy relacionado con dichas obligaciones se halla un principio muy importante de la teoría de los derechos humanos, que es el *principio de no retroceso en materia de derechos humanos*, el cual nos aclara que el Estado jamás podrá cumplir con sus deberes para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres mediante la eliminación de derechos que sólo les reconocía a los hombres; es decir que el Estado no satisface esa obligación al utilizar el estándar más bajo de reconocimiento de derechos. De acuerdo con dicho principio, las autoridades no pueden argüir que para cumplir con la igualdad entre los géneros desconocerán ciertos derechos de los hombres, pues ello lesionaría tal principio al violar derechos que ya se les habían reconocido a los varones. De este principio hablaré más en el cuarto apartado; primero veamos cuáles son las obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos, y en particular el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

Los tres niveles de obligaciones de la responsabilidad estatal

En materia de los derechos a la igualdad y no discriminación el Estado no cumple con sus obligaciones con el solo hecho de incluirlos en su Constitución ni con abstenerse de discriminar; debe adoptar medidas positivas y compensatorias que prevengan y eliminen la discriminación, tal y como lo señalan los tratados internacionales respectivos.

Es más, el derecho a la igualdad, como derecho humano que es, conlleva –al igual que todos los demás– tres niveles de obligaciones para los Estados, de tal manera que ellos deben respetar, proteger y garantizar cada derecho:

- *Respetar* un derecho generalmente significa que el Estado no debe violarlo directamente

y debe reconocerlo como tal en su legislación. Ello quiere decir que todos los Estados que son parte de cualquier instrumento de derechos humanos se encuentran obligados a reconocer el derecho a la igualdad ante la ley de mujeres y hombres –y por supuesto la igualdad ante la ley entre mujeres y entre hombres.

- *Proteger* un derecho significa promulgar todas las leyes sustantivas y procesales que sean necesarias para salvaguardarlo; así como crear los mecanismos para prevenir la violación a ese derecho y los instrumentos e instituciones necesarios para denunciar su vulneración y lograr su reparación.
- *Cumplir o garantizar* un derecho implica adoptar las medidas necesarias y crear las instituciones, los procedimientos y las vías para la distribución de recursos con el fin de permitir que todas las personas gocen de él sin discriminación.

Esos tres niveles deben ser satisfechos por los Estados con base en el *principio de debida diligencia*. Ello quiere decir que el Estado debe hacer todo lo posible y todo lo que esté a su alcance para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Con el objetivo de determinar si

un gobierno está haciendo lo anterior para asegurar que las mujeres puedan gozar y ejercer su derecho a la igualdad primero debemos observar el alcance de sus obligaciones –respetar, proteger, cumplir– y luego las limitaciones permitidas.

En cuanto a la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar a las mujeres su derecho a la igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido que existe un “vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos y el principio de igualdad y no discriminación”.⁶ Los instrumentos internacionales han impuesto a los Estados obligaciones frente a la discriminación contra las mujeres al establecer que tienen que actuar con la debida diligencia para evaluar, prever y prevenir las consecuencias que puedan afectar a las mujeres en el goce y ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Y cuando de las políticas, leyes o decisiones judiciales se deriven daños, los Estados e instituciones responsables deberán aplicar medidas compensatorias. Este principio

⁶ Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 2003 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 84.

se aplica a nivel nacional, regional e internacional, tanto en la esfera pública como en la privada.⁷

La Corte IDH ha definido en la sentencia del caso de las niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana y en otras posteriores el deber de los Estados de actuar con la debida diligencia y claramente señala que el derecho a la protección igualitaria de la ley y la no discriminación implica que los Estados tienen la obligación de abstenerse de introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en diferentes grupos de la población, eliminar las reglas de carácter discriminatorio, combatir las prácticas discriminatorias, y establecer normas y adoptar las medidas necesarias para reconocer y asegurar una efectiva igualdad de todas las personas ante la ley.

En cuanto a las limitaciones permitidas, aun cuando los gobiernos pueden restringir la mayoría de los derechos legítimamente, algunos de ellos nun-

⁷ Los Principios de Montreal fueron adoptados en una reunión de expertas de todo el mundo celebrada en diciembre de 2002, la cual fue convocada por el Grupo de Mujeres de la Red Internacional DESC. Su objetivo es guiar la interpretación e implementación de las garantías de no discriminación y de igualdad en el goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

ca deben ser coartados aunque se argumente que es necesario para el bien público. Éstos son los derechos a no ser sometido a torturas, esclavitud ni servidumbre; a un juicio justo; a la libertad de pensamiento, y a la igualdad y no discriminación.

Y si bien es cierto que en el contexto de la globalización neoliberal los gobiernos nacionales ya no disfrutan de un monopolio completo del poder y que, por ello, deberían ampliarse las obligaciones en materia de derechos humanos a otros poderosos agentes como las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales privadas; por el momento los Estados siguen siendo los únicos llamados a respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres.

El compromiso con los derechos humanos supone, pues, que los Estados asuman obligaciones para garantizar que en todo momento las mujeres podrán disfrutar del derecho a la igualdad y no discriminación en el goce de los demás derechos humanos. Al comprometerse con la igualdad entre los sexos mediante la ratificación de los convenios internacionales pertinentes, los gobiernos se obligan a respetar, proteger y garantizar o cumplir este derecho y eso significa, además de lo dicho anteriormente, que deben rendir cuentas ante sus ciudadanos por la viola-

ción a tales deberes. Esos tres niveles de obligación han sido definidos por diversos comités de las Naciones Unidas al referirse al derecho a la igualdad en el goce de derechos específicos, como ejemplificaré más adelante en relación con el Comité de la CEDAW.

Es importante recordar que el derecho a la igualdad desde la perspectiva de los derechos humanos no está sujeto a la realización progresiva –como sí lo están los derechos económicos, sociales o culturales (DESC)– ni a la disponibilidad de recursos. Ningún Estado puede alegar que no tiene medios suficientes para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres o que está instaurando progresivamente el derecho a la igualdad. Este derecho puede y debe ser exigido inmediatamente a los Estados.

Ahora bien, en virtud del derecho internacional, aunque el derecho a la igualdad no esté sujeto a la limitación de la realización progresiva que tienen los DESC, al ser éste un derecho humano que necesariamente va aparejado con todos los demás, en el pasado se ha argumentado que respecto de estos derechos sí está sujeto a la realización progresiva y a la disponibilidad presupuestaria.

Sin embargo, como el derecho a la igualdad es uno de los que no pueden limitarse, es más correcto interpretar que éste crea obligaciones de efecto

inmediato que no se hallan sujetas a la realización progresiva ni a la disponibilidad de recursos; y que por ende el Estado tiene que, por ejemplo, buscar la manera de garantizar el trabajo a hombres y a mujeres sin que por ello éstas resulten discriminadas. Ningún gobierno puede aducir que no tiene dinero suficiente para garantizar el derecho a la educación a mujeres y hombres en igualdad de condiciones y que, debido a eso, por el momento va a garantizarlo sólo a los hombres.

Además, el principio de realización progresiva no significa que un Estado sea libre de adoptar cualquier medida que en general vaya en la dirección adecuada. Las autoridades tienen la obligación jurídica de adoptar políticas *deliberadas, concretas y encaminadas* a la realización de todos los derechos para todas y todos. La investigación y la experiencia confirman que algunas medidas funcionan mejor que otras; sin embargo, los Estados tienen la obligación de adoptar las mejores de que dispongan.

Es indispensable seguir tratando de aclarar cuáles son los deberes inmediatos de los Estados respecto del derecho a la igualdad. En esos casos en que el gobierno de un país de bajos ingresos no tenga recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades inmediatas corresponderá a aquellos que estén en

condiciones de hacerlo, prestarle la asistencia y cooperación internacionales necesarias para que éste pueda atender sus obligaciones más urgentes como la reducción de la mortalidad materna, abordar la feminización de la pobreza, la eliminación de la violencia de género contra las mujeres y la educación de las niñas, entre otras.

Hay muchas razones por las cuales, a pesar de la existencia de numerosos tratados que garantizan la igualdad entre hombres y mujeres, todavía no se ha logrado eliminar la discriminación sexual. Entre ellas puedo mencionar la falta de voluntad política de quienes tienen el poder para hacerlo, las religiones patriarcales que abierta o solapadamente se oponen a la igualdad entre los sexos, las costumbres y tradiciones misóginas que entronizan la superioridad del sexo masculino, los estereotipos sexuales que mantienen la inferioridad de los roles femeninos, y las políticas neoliberales que han contribuido a la feminización de la pobreza y a la inacción de los Estados frente a las violaciones a sus derechos humanos, entre otras.

Aunque todo lo anterior influye en lo que entendemos por igualdad, creo que también se debe a la falta de un desarrollo doctrinario sobre el contenido de este derecho humano. Lamentablemente muchas

personas bien intencionadas que realmente quieren y luchan por la igualdad entre los sexos están convencidas de que la igualdad se reduce a tratar a todas las personas de manera idéntica, por lo que cuestionan si este derecho les sirve a las mujeres.

Es por ello que considero necesario que sigamos desarrollando una doctrina sobre la *igualdad entre hombres y mujeres*⁸ que sea producto de la conjugación de la prohibición de *discriminar por razones de sexo* con los principios de igualdad de resultados y de responsabilidad estatal; es decir, que incluya las obligaciones que cada derecho humano genera para los Estados. Tal vez si logramos entender que el derecho a la igualdad es fundamental para poder gozar de los otros derechos, tengamos un incentivo que nos impulse a desarrollar esta doctrina; y probablemente con una adecuada comprensión de lo que significa este derecho, en vez de desecharlo como inservible para las mujeres y de sustituirlo por conceptos como el de equidad –que no van acompañados de la eliminación de la discriminación ni conllevan en sí mismos ningún tipo de obligación estatal–, las mujeres nos unamos en la lucha por la igualdad.

⁸ La cual obviamente requiere la eliminación de todas las formas de discriminación existentes y por existir.

Algunos principios rectores de los derechos humanos que los Estados deben tomar en cuenta al cumplir sus obligaciones de respetarlos, protegerlos y garantizarlos

El principio de universalidad implica que los derechos humanos son facultades y atributos inherentes a todos y cada uno de los seres humanos sin distinción, en la medida en que éstos se derivan de la dignidad propia de la persona. Los derechos humanos no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, o de ser de una cierta etnia, clase o edad, etc., sino que surgen en el momento en que nace cada persona humana y no se extinguen hasta después de la muerte de ésta, razón por la cual precisan de una protección internacional. Por ello, la Carta de la Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo a los derechos humanos.

También se afirma que cada uno de los derechos humanos forma parte de un conjunto integral en el que todos los derechos son interdependientes entre sí. El *principio de integralidad* de los derechos humanos señala que cada persona por el solo hecho de nacer tiene derecho a gozar de todos los derechos, que el disfrute de uno de ellos supone el disfrute de los demás y que la violación o falta de respeto a uno de ellos acarrea la violación o falta de respeto al resto.

Por este motivo se ha proclamado que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.⁹

Además, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) refrenda el *principio pro persona*, que consiste en que siempre debe aplicarse la norma que más favorezca en protección y garantía a la persona humana. En efecto, el DIDH contiene diversas disposiciones que confirman este principio gene-

⁹ Véase, entre otras, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993, parte I, párr. 5.

ral del derecho; por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰ establece en su artículo 5° que:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

El *principio pro persona* ha sido reconocido por la tradición jurídica de la mayoría de los Estados latinoamericanos, tanto desde la perspectiva de las disposiciones constitucionales como por los tribunales y cortes y por la doctrina jurídica. Este principio lleva implícito otro elemento que se conoce como *principio de progresividad* del desarrollo expansivo del contenido de cada derecho y su correlativa prohibición de adoptar medidas regresivas o restrictivas a las ya concedidas, también conocido como *principio de no retroceso*.

El *principio de progresividad*¹¹ fue reconocido en los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el preámbulo de la DUDH habla específicamente de “medidas progresivas de carácter nacional e internacional”, mientras que el de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹² aclara que “se establece un sistema inicial de protección que los Estados americanos

¹¹ No se debe confundir este principio con la posibilidad que tienen los Estados de implementar ciertos derechos de forma progresiva, pues se refiere al contenido de cada derecho y no a la forma en que puede ser implementado.

¹² Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.

consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que *deberán fortalecerlo* cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias”.¹³ Por su parte, el juez Rodolfo Piza Escalante, de la Corte IDH, en su voto por separado en la Opinión Consultiva OC-4/84 sostuvo lo siguiente:

En lo que a mi opinión separada interesa, invoco como de particular importancia, en primer lugar, el principio de que los derechos humanos son, además de exigibles, progresivos y expansivos, caracteres éstos que imponen una actitud interpretativa consecuente y, por ende, la necesidad de considerar en cada caso, no sólo el sentido y alcances de las propias normas interpretadas, en su texto literal, sino también su potencialidad de crecimiento, a mi juicio convertida en derecho legislado por los artículos 2 y 26 de la Convención Americana, entre otros instrumentos internacionales sobre la materia.¹⁴

¹³ N. del E.: Las cursivas son de la autora.

¹⁴ “Voto separado del juez Rodolfo E. Piza E.”, en Corte IDH, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, serie A, núm. 4, párr. 3.

Así, el DIDH ha sido instaurado como un mínimo común aceptado por los Estados Partes, lo cual permite inferir sin duda alguna que ese estándar no sólo puede sino que también debe ser mejorado por cada uno de los Estados. Desde esta perspectiva, el piso de derechos establecidos no pretende ni es capaz de agotar su ámbito y mucho menos su protección en los alcances fijados en los distintos instrumentos y, en consecuencia, ninguna disposición debe reducir la protección más amplia que hayan deparado las normas aplicables del derecho interno o del internacional.

Al respecto, el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aplicable a la interpretación de las cláusulas de todos los instrumentos de protección, ordena adoptar la interpretación que dé mayor protección al derecho, lo cual supone un mayor alcance. Por lo tanto se puede concluir, en función de este principio, que la interpretación de las normas y cualquier futura revisión o modificación constitucional o legal deberá realizarse del modo que sea más favorable para el ejercicio, goce, protección y garantía del derecho. En otras palabras, todas las medidas políticas, legislativas y judiciales han de tender siempre a proporcionar un mayor alcance y amplitud al derecho reconocido.

Como vimos, este principio de progresividad o expansividad de los derechos humanos se encuentra íntimamente vinculado no sólo con el principio pro persona sino también con el criterio de interpretación dinámica y evolutiva que le confiere a los tratados de derechos humanos el carácter de instrumentos vivos.¹⁵

De entrada, la progresividad implica el establecimiento de un estándar mínimo a partir del cual se considera en aumento la implementación del derecho; por otro lado, conlleva la prohibición de regre-

¹⁵ Por tal motivo, la Corte IDH ha señalado que “Esta orientación adquiere particular relevancia en el derecho internacional de los derechos humanos, que ha avanzado mucho mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte, en la Opinión Consultiva sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1989), como la Corte Europea de Derechos Humanos [...] han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”. Véase Corte IDH, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, serie A, núm. 16, párr. 114.

sividad, es decir que una vez logrado el avance en el disfrute de ciertos derechos, el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado.

Se considera que una medida es regresiva cuando directa o indirectamente acarrea un retroceso en el goce de los derechos humanos; por ejemplo, aumentar desproporcionadamente el precio de los servicios de tal manera que las personas pobres no puedan pagarlos o permitir el deterioro de la infraestructura por falta de inversión en su funcionamiento y mantenimiento.¹⁶ En tiempos de crisis financiera y económica es cuando las medidas regresivas son más comunes y sus consecuencias frecuentemente se ven agudizadas por las políticas de austeridad.¹⁷

Desde el punto de vista de los derechos humanos, las acciones regresivas están prohibidas si intencionalmente interfieren con la realización progresiva de los derechos humanos.¹⁸ Los Estados sólo podrán justificarlas de acuerdo con criterios muy estrictos

¹⁶ Catarina de Albuquerque, *On the Right Track. Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation*, Lisboa, Human Rights to Water and Sanitation, 2012, pp. 32 y 79-81.

¹⁷ Véase Aoife Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

¹⁸ Comité DESC, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del

establecidos en, por ejemplo, las observaciones generales 13 y 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otras.

He incluido estos principios porque al aplicarlos al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres podemos entender mejor que el Estado no cumple con su obligación de respetar, proteger y garantizar este derecho al tratar a mujeres y hombres como si fueran idénticos ni al reducir el estándar a la situación de discriminación que padecen las mujeres. El Estado sólo puede cumplir la obligación que le genera el derecho a la igualdad entre los sexos/géneros al reconocer, respetar, proteger y garantizar a mujeres todos los derechos humanos que ya gozan los hombres y al reconocerles, protegerles y garantizarles todos los derechos humanos que necesiten para vivir una vida digna, aun cuando esos derechos no los necesiten los hombres.

Desde la perspectiva de los derechos humanos no es correcto ni lógico decir que las mujeres necesitamos más que igualdad, porque eso sólo tiene sentido si estamos con la idea equivocada de que ésta significa que el Estado puede tratarnos a todas de for-

Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, Ginebra, 14 de diciembre de 1990, párr. 9.

ma idéntica, eliminando derechos y servicios que ya disfrutaban ciertos hombres o todos ellos. El derecho humano a la igualdad supone que el Estado tiene que ir fortaleciendo todos los derechos y, por ende, ir eliminando activamente todas las discriminaciones que existan, ya sea basadas en el sexo/género o en cualquier otra condición biológica, social o de otra índole. No sobra decir que una sociedad en donde todas las personas gozan del derecho a la igualdad y no discriminación es una sociedad donde éstas disfrutan de todos los derechos humanos. Y no veo cómo una sociedad en donde todas y todos gozamos de todos los derechos humanos necesite ser superada.

Las obligaciones estatales según la CEDAW

La adopción de la CEDAW fue un gran paso en el necesario desarrollo de una doctrina jurídica que conjuntara la igualdad entre mujeres y hombres con la no discriminación hacia las primeras y el principio de responsabilidad estatal. ¿Por qué? Porque a diferencia de los otros instrumentos internacionales que declaran la igualdad y prohíben la discriminación, la CEDAW no se conforma con imponer una obligación general a los Estados de reconocer a mujeres y hombres la igualdad ante la ley, una idéntica capacidad jurídica y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad,¹⁹ sino que

¹⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ra-

detalla las obligaciones estatales en relación con una serie de derechos humanos para lograr esa igualdad. Además, no sólo prohíbe la discriminación hacia las mujeres sino que la define de manera muy precisa y extensa.

Como ya lo mencioné anteriormente, en su Recomendación General núm. 28 el Comité CEDAW señala que los Estados tienen la obligación de no discriminar a la mujer por acción u omisión, y que la discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de las mujeres. En otras palabras, de acuerdo con la CEDAW la responsabilidad del Estado respecto del derecho a la igualdad lo obliga a abstenerse de llevar a cabo acciones que profundicen la subordinación de las mujeres; a revisar las leyes, políticas, disposiciones o vacíos que, aun cuando aparentemente repercuten igual en todas las personas, en la práctica tienen un impacto discriminatorio; y a crear medidas que visibilicen este derecho y que, cuando corresponda, compensen las desigualdades.

tificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, artículo 15.

Asimismo, en dicha Recomendación General el Comité CEDAW subraya lo siguiente:

Si bien en la Convención sólo se menciona la discriminación por motivos de sexo, al interpretar el artículo 1 junto con el párrafo f) del artículo 2 y el párrafo a) del artículo 5 se pone de manifiesto que la Convención abarca la discriminación contra la mujer por motivos de género. El término “sexo” se refiere aquí a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. El término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer. El lugar que la mujer y el hombre ocupan en la sociedad depende de factores políticos, económicos, culturales, sociales, religiosos, ideológicos y ambientales que la cultura, la sociedad y la comunidad pueden cambiar. La aplicación de la Convención a la discriminación por motivos de género se pone de manifiesto en la definición de discriminación contenida en el artículo 1. Esta definición señala que cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado reducir o

anular el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales constituye discriminación, incluso cuando no sea en forma intencional. De esto se desprendería que *el trato idéntico o neutro de la mujer y el hombre* podría constituir discriminación contra la mujer cuando tuviera como resultado o efecto privarla del ejercicio de un derecho al no haberse tenido en cuenta la desventaja y la desigualdad preexistentes por motivos de género.²⁰

El artículo 2º de la CEDAW no se limita a prohibir la discriminación hacia las mujeres causada directa o indirectamente por los Estados Partes, sino que también les instruye a éstos la obligación de proceder con la debida diligencia para impedir actos de discriminación cometidos por actores privados. De este modo, los Estados Partes deberán asegurarse de que tales actores no tengan prácticas discriminatorias

²⁰ Comité CEDAW, Recomendación General núm. 28, relativa al artículo 2º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, párr. 5. N. del E.: Las cursivas son de la autora.

contra las mujeres, de acuerdo a la definición de la CEDAW.²¹

En su Recomendación General núm. 28 el Comité CEDAW señala:

La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados Partes en virtud del artículo 2º [de la CEDAW] La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados Partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, de

²¹ *Ibidem*, párr. 13.

conformidad con el párrafo 1 del artículo 4º de la Convención y la Recomendación General núm. 25.²²

Entre las obligaciones específicas que la CEDAW establece para lograr la igualdad entre mujeres y hombres están, por ejemplo, los deberes de los Estados Partes de eliminar la discriminación contra la mujer en el matrimonio y la familia, y de garantizar la igualdad entre ellos respecto del goce del derecho a escoger el domicilio y la residencia.²³

La CEDAW también exhorta a los Estados Partes a asegurar a las mujeres su derecho a votar, a ser electas y a participar en la formulación de las políticas públicas y en organizaciones y asociaciones no gubernamentales.²⁴ Exige que los Estados Partes adopten todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación hacia las mujeres en los ámbitos del empleo, la salud, la educación, etc., y en la vida social y económica en condiciones de igualdad con los hombres.²⁵ Además, plantea que los Estados Par-

²² *Ibidem*, párr. 18.

²³ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 16.

²⁴ *Ibidem*, artículo 7º.

²⁵ *Ibidem*, artículos 10-13.

tes no sólo deberán prohibir toda discriminación en la ley o en la práctica, sino también garantizar a las mujeres la protección efectiva contra todo acto de discriminación ejercido por cualquier persona, organización o empresa.²⁶

Y de manera más importante, probablemente debido a que los roles masculinos y femeninos son socialmente construidos y mantenidos a través de la cultura patriarcal, la CEDAW dispone que los Estados Partes están obligados a implementar todas las medidas adecuadas para modificar los patrones socio-culturales y los estereotipos, y eliminar los prejuicios y las prácticas culturales que estén basadas en ideas sexistas.²⁷ A su vez, reconoce las particularidades de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres al aclarar, entre otros, que todas las políticas encaminadas a proteger la maternidad no serán consideradas discriminatorias. Asimismo, al considerar la histórica desigualdad que han padecido las mujeres, ordena la aplicación de normas especiales de carácter temporal o de acciones afirmativas con el fin de

²⁶ *Ibidem*, artículo 2°.

²⁷ *Ibidem*, artículo 5°.

corregir el trato discriminatorio del pasado y acelerar el logro de la igualdad entre mujeres y hombres.²⁸

Para alcanzar esa igualdad sustantiva en todos los ámbitos la CEDAW requiere, además de tareas estatales encaminadas a respetarla, protegerla y garantizarla, otros dos tipos de acciones por parte del Estado en cada uno de estos niveles: 1) aquellas que consigan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y 2) las destinadas a corregir las desigualdades de poder entre hombres y mujeres. Esto quiere decir que en cada uno de esos tres niveles del accionar estatal las autoridades deben poner en marcha leyes y políticas que consoliden la igualdad y que eliminen la discriminación.

Las medidas del primer tipo están dirigidas a que todas las mujeres, sin importar su raza, etnia, etc., tengan el derecho a la igualdad de oportunidades en relación con los hombres para acceder al bienestar, a la felicidad, a un adecuado estándar de vida o, si se prefiere, a los recursos de un país o comunidad. Lo anterior tiene que ser garantizado por medio de leyes y políticas, con sus respectivos mecanismos e instituciones, que aseguren que así sea. El segundo tipo de

²⁸ *Ibidem*, artículo 4°.

acciones en cada uno de los tres niveles tiene que ver con leyes y políticas que prohíban y eliminen la discriminación que vivimos todas las mujeres, aunque aparentemente ésta no se deba al sexo o al género.

La forma de evaluar si un Estado está dando iguales oportunidades a las mujeres y a los hombres es mediante el análisis de los resultados de las políticas y leyes que ha implementado. Así, para la CEDAW el indicador de la igualdad no está en las políticas, las leyes o las instituciones que se han creado para dar oportunidades a las mujeres sino en lo que todas éstas hayan logrado. Por ejemplo, de acuerdo con la CEDAW no se habrá alcanzado la igualdad en el ámbito de la educación, aunque existan leyes y políticas especiales para avanzar o mejorar las oportunidades de las mujeres en él, si con ellas no se ha conseguido no sólo que un número similar de mujeres y hombres accedan a la educación, sino tampoco eliminar el estándar masculino en lo que se enseña. Es decir, no se considera que el Estado haya cumplido con su deber mostrando números similares en el acceso a la educación sino dando a conocer que efectivamente se ha obtenido una igualdad en lo que se enseña. Esto porque la igualdad en la educación no es sólo una cuestión de números sino también una cuestión cualitativa.

Para consolidar la igualdad de oportunidades la CEDAW requiere que se tomen en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres. Es obvio que existen diferencias biológicas reales entre ambos, pero de acuerdo con la teoría de los derechos humanos y el principio de igualdad contenido en todas las constituciones latinoamericanas, éstas no tienen por qué causar desigualdades e incluso está prohibido que así sea. Si el derecho a la igualdad se refiriere sólo a la igualdad entre personas que no son diferentes, no habría motivo para su existencia. La prohibición de discriminar es por razones de sexo, raza, edad, discapacidad, etc., todas ellas condiciones que tienen elementos biológicos y sociales que diferencian a unas personas de otras.

Para entenderlo mejor tomemos el ejemplo de las personas con una discapacidad motriz que las obliga a desplazarse en silla de ruedas. Si bien se diferencian de quienes viven sin esa discapacidad en cuanto a su necesidad de usar silla de ruedas, la discriminación que padecen estas personas no se debe a que requieran rampas sino a que el modelo que se utiliza para el diseño de las calles y edificios se basa en las personas que no tienen esta condición. Es obvio que un Estado no cumple con su obligación de garantizar a todos sus ciudadanos el derecho a la igualdad al

fingir que no existe este tipo de necesidad o –peor aún– eliminar como sujetos de derechos a las personas que tienen ciertas necesidades, sino más bien al suprimir las barreras que han sido construidas por la sociedad. Lo mismo sucede con las mujeres: no se trata de abolir la maternidad, por ejemplo, sino de erradicar el estándar masculino en la construcción de los requisitos de empleo, estudio, etc., que hacen que la maternidad sea una carga sólo para las mujeres o que la convierten en un obstáculo para las mujeres.

Las diferencias biológicas producen desigualdad o desventajas para las mujeres porque la mayoría de las leyes y políticas funcionan con un patrón basado en el sexo masculino. Así, la fuerza física y el hecho de que los hombres no se embarazan son condiciones que se nos exigen a las mujeres en caso de que queramos tener las mismas oportunidades. Además, hay desigualdades de orden social que no proceden directamente de las diferencias biológicas sino que se deben a la construcción social del género. Por ejemplo, aquellas que son causadas por la doble o triple jornada laboral, por el hecho de que las mujeres somos más vulnerables a la violencia sexual, porque se nos exija un comportamiento o una imagen que no es adecuada para ciertos trabajos o porque

llevamos milenios de subordinación. Es necesario que entendamos que lograr la igualdad exige tomar en cuenta que hombres y mujeres hemos sido contruidos de manera distinta, para así eliminar esas construcciones diferentes que producen violaciones a los derechos de las mujeres y no pretender que éstas sean similares a los hombres si quieren gozar de la igualdad. Por ello es importante que las leyes, los mecanismos y las instituciones que sean creadas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres consideren no sólo las diversas formas en que las mujeres somos discriminadas, sino también aborden las diferencias erigidas culturalmente entre hombres y mujeres y partan de que la mayoría de las políticas, leyes, mecanismos, procedimientos e instituciones ya existentes no son neutrales debido a que se basan en el modelo masculino.

Por ejemplo, una política que busca igualar las oportunidades de las mujeres en el empleo, por más buena que sea, si no repara en que hay costumbres y hasta otras leyes y políticas que provocan desventajas para las mujeres, no va a conseguir su objetivo. Por eso la CEDAW dispone que para implementar una política de igualdad de oportunidades deben evaluarse los factores sociales que inciden en esa desigualdad. Es decir, no se trata de que las mu-

jeros dejen de parir para tener las mismas oportunidades que los hombres sino de que el Estado elimine todas las barreras y estereotipos sociales que ocasionan que ser madre y trabajadora asalariada a la vez sea muy difícil de conjugar.

Sin embargo, la CEDAW también señala que valorar las diferencias entre mujeres y hombres no siempre resulta en una igualdad sustantiva. Sabemos que la otra forma en que el Estado ha tratado el tema de la igualdad entre hombres y mujeres es partiendo de las diferencias de éstas respecto de aquéllos para *protegerlos*, por ejemplo, al prohibirnos el trabajo nocturno. Pero según la CEDAW estas protecciones no serán medidas para lograr la igualdad si no *resultan* en que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres para acceder a todos los recursos o empleos del país; tampoco serán medidas en favor de la igualdad sustantiva si a través de ellas se refuerzan los mitos y estereotipos que por siglos han redundado en la discriminación y desigualdad de las mujeres.

Es debido a lo anterior que el segundo tipo de acciones que se requieren por parte del Estado en cada uno de los tres niveles de obligación para consolidar la igualdad son las que van encaminadas a corregir las desigualdades y desventajas de las mujeres en

comparación con los hombres; es decir, medidas que supriman las disparidades de poder entre los sexos. Para alcanzar esto no sólo se necesita que las mujeres tengamos igualdad de oportunidades con los hombres sino que también podamos acceder a ellas de la misma manera.

En tal sentido, la CEDAW plantea en su artículo 3º que el Estado se encuentra obligado a crear las condiciones sociales y económicas y los servicios que se requieran –ya sea por la condición biológica o de género de las mujeres–, tales como centros de cuidado infantil, transporte seguro, seguridad contra la violencia sexual y de género, acceso a la información sexual y reproductiva, etc.; así como a realizar estudios del mercado de trabajo, por ejemplo, para conocer cuáles tipos de empleo siguen segregados por sexo e implementar políticas destinadas a que esa segregación desaparezca o no produzca desigualdad laboral. En otras palabras, el Estado habrá de eliminar todas las barreras de cualquier tipo para que las mujeres²⁹ podamos acceder a las oportunidades que se nos brindan.

²⁹ Cuando digo *las mujeres* me estoy refiriendo a todas las mujeres, lo cual exige que el Estado elimine las barreras construidas por los prejuicios raciales, étnicos, etarios, socioeconómicos,

En su artículo 4º la CEDAW indica que el Estado se halla obligado a adoptar medidas especiales de carácter temporal para compensar a las mujeres por los privilegios masculinos causados por las estructuras de género que han empleado el estándar masculino. Es decir, si los hombres por siglos han tenido prerrogativas basadas en su sexo/género, las autoridades tienen que aplicar medidas que den ventajas a las mujeres para igualar el acceso a un determinado espacio o derecho. Así, el Estado para obtener la igualdad sustantiva en el empleo, por ejemplo, tiene la obligación de adoptar medidas correctivas o acciones afirmativas que prioricen a las mujeres para compensarlas por las prebendas que han tenido los hombres en el pasado y que todavía mantienen si los modelos siguen siendo masculinos. Dichas medidas deben mantenerse hasta que se conquiste una igualdad real o sustantiva entre hombres y mujeres, y siempre en el entendido de que entre mujeres tam-

sexuales, funcionales, etc.; además de los producidos por los estereotipos de género, y con mayor razón los que se dan por la intersección de varios prejuicios como la discriminación contra las empleadas domésticas en donde confluyen estigmas de género, clase y muchas veces de etnia o raza.

bién hay relaciones desiguales de poder que habrán de ser tomadas en cuenta.³⁰

³⁰ Aquí también están incluidas las medidas para compensar a las mujeres por los privilegios de clase, raza, edad, etc., que han contribuido a mantener a tantas mujeres pertenecientes a grupos discriminados en desventaja respecto de aquellas que forman parte de los grupos dominantes.

Conclusión

Para finalizar quiero insistir en que el derecho humano a la igualdad que plantean tanto la CEDAW como todos los otros instrumentos legales internacionales de derechos humanos no exige un trato idéntico para hombres y mujeres, sino uno que no resulte en discriminación hacia las mujeres. Esta manera de entender la igualdad se desprende del hecho de que los Estados no sólo se encuentran obligados a garantizar la igualdad, sino también a asegurar la no discriminación basada en el sexo y en cualquier otra condición. Ello significa que las autoridades deberán tratar a mujeres y a hombres unas veces de manera idéntica y en otras dándoles un trato distinto.

A raíz de esta conjugación entre los derechos a la igualdad y a la no discriminación que los Estados tie-

nen la responsabilidad no sólo de declarar la igualdad entre mujeres y hombres en sus constituciones políticas y en sus leyes, sino también de implementar acciones específicas y concretas para garantizar el goce de esa igualdad y, en caso de su violación, para brindarle a las víctimas las medidas correctivas adecuadas. Además, el Estado ha de eliminar la discriminación que padecemos todas las mujeres, aunque la vivamos de maneras distintas dependiendo de la clase social a la que pertenezcamos y de nuestra etnia, edad, discapacidad y sexualidad, entre otros factores.

Para ello los Estados tienen la obligación legal de suprimir todas y cada una de las formas de discriminación que existan en la legislación, en las costumbres y en los modos de pensar de las personas, con la debida diligencia y en forma progresiva.

*La responsabilidad estatal frente al derecho humano
a la igualdad*

se terminó de editar en noviembre de 2016

Para su composición se utilizó el tipo

Caecilia LT Std.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal edita este material en versión electrónica para reducir el consumo de recursos naturales, la generación de residuos y los problemas de contaminación.

Directorio CDHDF

Presidenta

Perla Gómez Gallardo

Consejo

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortiz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Mónica González Contró

Ileana Hidalgo Rioja

Nancy Pérez García

Visitadurías generales

Primera Christian Ibeth Huerta Dávila

Segunda Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

Tercera Yolanda Ramírez Hernández

Cuarta Antonio Rueda Cabrera

Quinta Horacio Toledo Martínez

Contraloría Interna

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

Secretaría Ejecutiva

Erika Alejandra Solís Pérez

Direcciones generales

Jurídica

Gabriel Santiago López

Quejas y Orientación

Ana Karina Ascencio Aguirre

Administración

Hilda Marina Concha Viloria

Comunicación por los Derechos Humanos

Angélica Pineda Bojórquez

Direcciones ejecutivas

Asuntos Legislativos y Evaluación

Mayra Alinares Hernández

Educación por los Derechos Humanos

Rosío Arroyo Casanova

Seguimiento

María José López Lugo

Vinculación Estratégica

Ivette Adriana Rosales Morales

Centro de Investigación Aplicada
en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

Secretaría Particular de la Presidencia

Zaira Wendoly Ortiz Cordero

Coordinaciones

Tecnologías de Información y Comunicación

Darío Medina Ramírez

*Vinculación con la Sociedad Civil
y de Políticas Públicas*

Clara Isabel González Barba

Servicio Profesional en Derechos Humanos

Raúl Einar Urbano Zetina

www.cd hdf.org.mx



En la **CDHDF**
cuidamos tus derechos

