



REVISTAS CIENTÍFICAS
de la Universidad Católica del Norte,
revistas.ucn.cl
R <https://ror.org/02akpm128>

doi 10.22199/issn.0718-9753-4700

DERECHOS



Coquimbo

ISSN: 0718-9753 (En línea)

La ratificación del Protocolo Facultativo CEDAW: implicancias y desafíos del procedimiento de comunicaciones individuales para el Estado de Chile

The ratification of the CEDAW Optional Protocol: implications and challenges of the individual communications procedure for the Chilean State

Alberto Coddou Mc Manus¹  <https://orcid.org/0000-0003-2041-2304>

¹ Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Instituto de Derecho Público. Doctor en Derecho, University College of London. 



Resumen:

La reciente ratificación del Estado de Chile al Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (PFCEAW) invita a reflexionar sobre el modo en que Chile se ha relacionado con procedimientos de comunicaciones individuales del Sistema Universal de Derechos Humanos. El presente artículo describe y analiza estos procedimientos, enfocándose especialmente en el rol del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Además, analiza críticamente las razones que dilataron la ratificación del PFCEAW, y articula los desafíos principales que supone este tratado internacional para la institucionalidad chilena de derechos humanos.

Palabras clave: discriminación contra la mujer; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; Sistema Universal de Derechos Humanos; derechos humanos en Chile

Abstract:

The recent ratification of the State of Chile to the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (OP-CEDAW) invites us to reflect on how Chile has related to individual communications procedures of the Universal Human Rights System. This article describes and analyzes individual communications of the Universal Human Rights System, with a special focus on the role of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Moreover, it critically addresses the reasons that delayed the ratification of OP-CEDAW and the challenges it entails for Chilean Human Rights Institutions.

Keywords: discrimination against women; Committee on the Elimination of Discrimination against Women; Universal Human Rights System; human rights in Chile.

Fecha de recepción: 23 de enero de 2021 | Fecha de aceptación: 03 de septiembre de 2021

Introducción

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (PFCEDAW, 1999) contempla la posibilidad de presentar comunicaciones individuales, así como también de iniciar investigaciones, por violaciones masivas a dicha Convención (CEDAW, 1981) ante el Comité CEDAW¹. El 12 de marzo de 2020, el Estado de Chile depositó el instrumento de ratificación del PFCEDAW en la Secretaría General de Naciones Unidas (Chile es un Estado parte de la CEDAW desde el 7 de diciembre de 1989, cuando depositó el instrumento de ratificación: Decreto N° 789, 1989). La ratificación del PFCEDAW fue objeto de diversas recomendaciones, entre otras, aquellas realizadas por otros Estados en el marco del Examen Periódico Universal, de informes del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (2014) y de observaciones finales emitidas por el propio Comité CEDAW (2012; 2018). Con la ratificación del PFCEDAW se pone término a una larga tramitación legislativa, que debió enfrentar diversos obstáculos que dilataron un proceso que duró aproximadamente dos décadas (después de la firma, el proceso de tramitación legislativa para la ratificación del PFCEDAW comenzó el 6 de marzo de 2001, con su ingreso a la Cámara de Diputados).

Al depositar el instrumento de ratificación del PFCEDAW, el gobierno de Chile realizó una declaración interpretativa que, entre otras cosas, señaló que el procedimiento de investigación por violaciones masivas a la CEDAW no puede ser utilizado para ventilar asuntos que pudieren ser conocidos a través de comunicaciones individuales, esquivando la obligación de agotar los remedios domésticos (véase la United Nations Treaty Collection). Como referencia, existen solo seis Estados parte que han realizado declaraciones interpretativas relativas al PFCEDAW, la mayoría de ellas sobre el procedimiento de investigación incluido en los arts. 8 y 9 de la CEDAW. Aquella relativa a la articulación entre el mecanismo de comunicaciones individuales y el procedimiento de investigación por violaciones masivas a la CEDAW es inédita².

En efecto, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, pretendió dejar en claro que el procedimiento de investigaciones por violaciones masivas no puede usarse en Chile como una manera de esquivar el conocimiento

¹ El análisis presentado aquí excluye el referido procedimiento de investigación.

² Los otros tres puntos de la declaración interpretativa se refieren a lo siguiente: que el cumplimiento de medidas provisionales relativas a derechos económicos, sociales y culturales se sujeta a los recursos disponibles; que el procedimiento del artículo 8 *no comprenderá situaciones relacionadas con la protección que goza en Chile la vida del que está por nacer*; y, por último, que al ratificar este tratado el Estado de Chile reafirma su compromiso permanente, ya consagrado a nivel interno, con los derechos humanos de la mujer.

de asuntos pertinentes por la jurisdicción interna. Sin embargo, ello desconoce que el calificativo de “violaciones masivas”, a objeto de abrir un procedimiento ante el Comité CEDAW, es algo que califica el propio Comité, de modo que la declaración interpretativa pierde relevancia práctica. Más allá de las críticas, para comprender esta declaración interpretativa, es importante comprender la naturaleza y las implicancias del procedimiento de comunicaciones individuales, que observa características procesales e institucionales diversas del procedimiento de investigación por violaciones masivas. En comparación con otros mecanismos de protección de derechos humanos, la literatura académica sobre los procedimientos de comunicaciones individuales es escasa y, en su mayoría, está escrita en inglés (Callejon et al., 2019, p. 6). En castellano, la literatura tiene un carácter meramente explicativo y no reflexivo (excepcionalmente, véase Ravetllat Ballesté y Contreras Rojas, 2019, pp. 225-264).

La ratificación del PFCEDAW nos invita a reflexionar sobre el modo en que el Comité CEDAW ha implementado este tratado internacional y a analizar sus aportes al derecho internacional de los derechos humanos. Además, y considerando que Chile se sumará a 112 países que ya forman parte del PFCEDAW, es importante reflexionar sobre el modo en que Chile se ha relacionado con mecanismos o procedimientos de comunicaciones individuales en el marco de otros tratados internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante, Sistema Universal). En ese contexto, el objetivo de este artículo es doble: por un lado, busca describir y analizar los mecanismos de comunicaciones individuales contemplados en el Sistema Universal, con especial énfasis en el Comité CEDAW; por otro, pretende describir el modo en que Chile se ha relacionado con estos mecanismos, analizando críticamente las razones que se entregaron para dilatar la ratificación del PFCEDAW, y articular los desafíos principales que supone este tratado internacional para la institucionalidad chilena de derechos humanos.

La naturaleza eminentemente descriptiva del artículo constituye un aporte a una literatura escasa y que no explora en detalle la naturaleza e implicancias institucionales que estos mecanismos de comunicaciones individuales tienen en los Estados parte del PFCEDAW (cabe indicar que la naturaleza descriptiva y analítica de un trabajo de investigación no debe suponer su menor valoración académica, puesto que, en la medida en que logre mostrar al lector aquello que no es evidente de la lectura de los documentos institucionales, o que pueda conectar/ sintetizar elementos no previamente relacionados/ sintetizados, contribuye al desarrollo científico de una disciplina; véase Phillips y Pugh, 2015, p. 75). Sin embargo, además de una descripción y de un análisis en detalle de estos mecanismos, el artículo

adopta un enfoque crítico acerca de los temores y advertencias que han levantado ciertos sectores con ocasión de la ratificación del PFCEDAW.

Para abordar de manera integrada estos objetivos, la estructura del artículo es la siguiente: en primer lugar, describiré el rol que han jugado los mecanismos o procedimientos de denuncias individuales ante los órganos de tratado del Sistema Universal, explicando las características de estos procedimientos, la naturaleza de las decisiones y los mecanismos de implementación y seguimiento de las mismas (sección 1); posteriormente, analizaré el modo en que Chile se ha relacionado con estos mecanismos, comentaré la única decisión final que existe al respecto, y ofreceré razones que explican el bajo número de comunicaciones individuales registradas en contra de Chile (sección 2); además, describiré las formas de trabajo del Comité CEDAW, analizaré algunas estadísticas relevantes, y sintetizaré el aporte al derecho internacional de los derechos humanos que han realizado las decisiones o dictámenes de este órgano (sección 3); por último, articularé los desafíos que el PFCEDAW implica para el Estado de Chile y su institucionalidad de derechos humanos (sección 4).

1. Procedimientos para presentar denuncias o comunicaciones individuales

Diversos tratados internacionales de derechos humanos incluyen mecanismos o procedimientos para que las personas puedan alegar que los Estados parte han violado alguno de los derechos humanos incluidos en ese mismo o en otros tratados. Si bien algunos instrumentos internacionales contemplan la posibilidad de que estas quejas sean planteadas entre Estados parte, hasta el día de hoy no hay decisiones de órganos de tratado al respecto (Connors, 2018, p. 393). Además, es importante destacar que estos procedimientos deben ser aceptados por los Estados parte, esto es, debe haber un reconocimiento explícito de la competencia de los órganos de tratado para recibir comunicaciones individuales (Connors, 2018, p. 393).

En términos generales, se puede sostener que estos mecanismos constituyen instancias de adjudicación individual en virtud de las cuales los derechos humanos contenidos en tratados internacionales son interpretados y aplicados en casos concretos. Como señala la propia Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ACNUDH):

Los derechos humanos adquieren un significado concreto cuando se presentan denuncias individuales. Al pronunciarse un fallo en un caso individual se llevan a la práctica normas internacionales que de otra manera podrían parecer generales y abstractas. Las normas [...] producen sus efectos más inmediatos cuando se las aplica a la situación de la vida diaria de una persona (Organización de las Naciones Unidas, 2013, p. 1).

Si bien los tratados internacionales no definen el propósito de estos mecanismos, la historia de sus procesos de creación nos muestra que uno de los objetivos principales es el desarrollo del sentido y alcance de los derechos humanos (esta fue la opinión de 15 países en el marco del trabajo preparado por la Comisión para el estatus de la mujer, previo a la aprobación del PFCEDAW; véase: Commission on the Status of Women, 1997). En otras palabras, el sentido de estos mecanismos no sólo implica el servir de una “última instancia” de justicia a nivel internacional, sino el buscar el desarrollo y la consolidación de una suerte de “jurisprudencia” en torno a los tratados internacionales de derechos humanos (Connors, 2012, p. 614)³. Otro argumento que nos permite justificar este doble propósito deriva de la teoría de los poderes implícitos, que es muy popular en derecho internacional público para interpretar los poderes que entregan los Estados parte de un tratado constitutivo de una organización internacional (Klabbers, 2015, pp. 56-63). En concreto, esta teoría sostiene que la organización debe tener todos aquellos poderes que, si bien no contemplados expresamente en el tratado constitutivo, pueden entenderse como necesarios para el desempeño de sus funciones (véase; *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, 1949, párrs. 174 y 182). Si a algún órgano de tratado se le ha otorgado el poder de aplicar un tratado internacional de derechos humanos en la adjudicación de un reclamo o solicitud individual, entonces le está permitido interpretar el mismo, esto es, clarificar el sentido y el alcance de sus disposiciones. Por tanto, los mecanismos de comunicaciones individuales constituyen indudablemente un aporte al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en la medida en que interpretan los tratados internacionales, adaptándolos a diversas circunstancias y actualizando la fuerza normativa de sus disposiciones al tiempo de ser aplicadas. Este aporte, además, constituye una alternativa a las formas de interpretación “auténtica” de los tratados internacionales, que son difíciles de negociar y acordar por los Estados parte de un tratado, y se erigen en una forma de “revitalizar” el sistema de tratados de derechos humanos (Chinkin, 2018, pp. 68-70). Como analizaré más adelante, en el caso del Comité CEDAW, este doble propósito está firmemente establecido en la doctrina y en la práctica internacional (Campbell, 2016, p. 250).

³ Utilizo el término jurisprudencia en el sentido de un proceso institucional contemplado en el tratado internacional respectivo, y que apunta a aclarar y precisar el sentido y alcance de las normas que los órganos de tratado están llamados a aplicar en los casos de comunicaciones individuales.

La característica principal de estos mecanismos es que proceden, por regla general, una vez que se han agotado todas las vías disponibles para reparar una violación a un derecho humano en un ordenamiento jurídico nacional. Aplicando un principio establecido en la costumbre internacional, estos mecanismos se construyeron sobre la base de que los ordenamientos jurídicos nacionales son los mejores posicionados para garantizar los derechos humanos (Romano, 2013, p. 562).

El mecanismo de las comunicaciones individuales ofrece una posibilidad a los Estados parte de esgrimir las razones que justifican sus acciones u omisiones, cuando estas han sido consideradas como violaciones de derechos humanos por individuos (en consecuencia, estos mecanismos pueden verse como discursos justificatorios o deliberativos, en que el derecho internacional es considerado como una especie de política en que tienen lugar tanto acciones comunicativas como estratégicas en un marco institucional; véanse los enfoques de Johnstone, 2011; Suttle, 2016). Siguiendo con lo señalado en el párrafo anterior, uno esperaría que los Estados parte, después de haber ratificado en diversas instancias su postura relativa a un conflicto individual, tengan muy buenas razones para reafirmar el producto institucional de sus sistemas nacionales de garantías de derechos humanos ante la comunidad internacional. En algunas ocasiones, estos mecanismos constituyen instancias que permiten a los Estados tomar nota de ciertas deficiencias u obstáculos que impiden el pleno cumplimiento de sus obligaciones internacionales y que no son fácilmente detectables sin abstraerse o alejarse un poco de los ordenamientos nacionales. A diferencia de la diplomacia, que muchas veces esconde las razones reales de una acción, el proceso de comunicaciones individuales obliga a los Estados parte a entregar razones públicas, y a la vez les otorga el derecho a exigir decisiones razonadas de los órganos de tratado (para una teoría de la justicia basada en el principio de justificación, véase Forst, 2011). Por otra parte, sin embargo, estos mecanismos deben observar ciertos patrones de conducta propios de la diplomacia, considerando que se trata de decisiones que no son jurídicamente vinculantes y que deben considerar el impacto de las mismas en los Estados parte.

Antes de entrar a revisar ciertos aspectos del proceso, es importante recordar que las comunicaciones individuales se presentan ante los órganos de tratado, que son entidades colegiadas creadas por tratados internacionales de derechos humanos para supervisar el cumplimiento e implementación de aquellos. En general, se trata de órganos compuestos por expertos independientes, respetando la diversidad geográfica de los Estados parte y con algún balance de género (en todo caso, Ulfstein, 2012, pp. 80 y 83, critica que, a diferencia de las prohibiciones que pesan sobre los jueces de la Corte Internacional de Justicia, que tienen

dedicación exclusiva, los expertos de los órganos de tratado pueden seguir desempeñando funciones en gobiernos nacionales u organizaciones internacionales; a lo que se suman otras críticas acerca de la seriedad con que los Estados parte evalúan las competencias técnicas de los nominados, y a la sobrerepresentación de expertos europeos o formados en universidades de elite del “Norte Global”). Si bien nunca se exige, como requisito para ser un experto, el título de abogado, ciertos órganos de tratado prefieren que sus miembros tengan algún “conocimiento jurídico” (en la práctica están conformados, en su mayoría, por abogados). Por último, es importante destacar que sólo los Estados parte pueden nominar candidatos a los órganos de tratado, excluyendo la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil puedan participar en el proceso de nominación.

1.1. Características del proceso

Desde el derecho internacional público, se señala que estos mecanismos constituyen instancias “cuasi judiciales” para declarar violaciones a los derechos humanos y recomendar medidas reparatorias, que se distinguen de aquellas propiamente judiciales, como los procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia (Comité de Derechos Humanos, 2008, párr. 11). A diferencia de estos últimos, el procedimiento de comunicaciones individuales es enteramente escrito, crecientemente digitalizado y de carácter confidencial. Esto último ha generado cierta polémica, sobre todo por la posibilidad de que terceros puedan intervenir en el proceso (Oette, 2018, p. 115). Si bien se trata de procedimientos confidenciales, se garantiza cierta transparencia al exigir que los órganos de tratado se sujeten a la información efectivamente provista por las partes (véase, por ejemplo, el Reglamento del Comité de Derechos Humanos, 2021, art. 102, no. 1). Además, la presentación de comunicaciones individuales no exige representación jurídica, a pesar de que las posibilidades de obtener un resultado favorable aumentan significativamente cuando existe asistencia letrada (en efecto, un 62% de los casos que han llegado a tener una decisión sobre los méritos contaban con asistencia jurídica; véase: Callejon et al., 2019, p. 13).

En cuanto a los requisitos de admisibilidad, y más allá de las diferencias articuladas en cada instrumento internacional, hay elementos comunes (Organización de las Naciones Unidas, 2013, pp. 7-10). En primer lugar, es necesario identificar y probar que quienes presentan la comunicación son víctimas de una violación de derechos humanos, exigiéndose el consentimiento expreso en caso de presentaciones por terceros, y excluyéndose acciones populares o de intereses difusos. A pesar de que se ha intentado incluir la posibilidad de que grupos o colectivos puedan presentar comunicaciones, estas propuestas han sido

rechazadas durante las fases de negociación de los tratados pertinentes (Zwingel, 2016, p. 112). Además, las comunicaciones deben versar sobre violaciones concretas y no sirven como instrumentos para cuestionar políticas de carácter general. En segundo término, se considera la admisibilidad *ratione tempore*, que supone que el órgano respectivo sólo conocerá de comunicaciones sobre hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del protocolo respectivo o de la declaración de un Estado parte de aceptar la competencia del mecanismo pertinente. En tercer lugar, se evalúa la admisibilidad *rationae materiae*, que busca controlar que los derechos invocados por los peticionarios estén dentro del ámbito de competencia del órgano respectivo. En este caso, una de las discusiones más interesantes se centra en la delimitación de la competencia material de ciertos órganos, sobre todo considerando que los hechos que constituyen violaciones a los derechos humanos usualmente implican una dimensión compleja que no puede fácilmente ser fragmentada en distintas competencias materiales. Así, por ejemplo, unos mismos hechos pueden ser conocidos por órganos distintos de acuerdo a diversas calificaciones jurídicas, o de acuerdo con diversas formas de encuadrar esos hechos como violaciones a derechos humanos contenidos en tratados diferentes (véanse las decisiones de los órganos de tratado sobre los hechos relativos a la muerte de Roberto Yrusta: *Estela Deolinda Yrusta y Alejandra del Valle Yrusta v. Argentina*, 2016; *Estela Deolinda Yrusta y Alejandra del Valle Yrusta v. Argentina*, 2018). En cuarto lugar, se analiza si acaso el mismo asunto ha sido conocido por otro órgano internacional, incluyendo los mecanismos regionales de derechos humanos. Este es un asunto especialmente controvertido, sobre todo en el ámbito europeo, ya que varios países han reconocido la competencia de los órganos de tratado para conocer denuncias individuales siempre y cuando estas no hayan sido rechazadas en el sistema europeo de derechos humanos, que procesa una gran cantidad de denuncias cada año (Scheinin, 2005). Debido a ello, el examen de admisibilidad de la Corte europea de derechos humanos no tiene muchas veces la capacidad de “conocer” de un asunto con todo el detenimiento y atención que requieren este tipo de denuncias. Como lo ha reconocido el Comité de Derechos Humanos (2018), la pregunta radica en si acaso el examen de admisibilidad que realiza el sistema europeo de derechos humanos, que usualmente rechaza los casos haciendo una referencia superficial a los artículos del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tiene la entidad suficiente para sostener que esos hechos fueron sometidos ya a otros procedimientos de examen o arreglos internacionales (*Sonia Yaker v. Francia*, 2018, párr. 6.2). Por último, como se adelantó, el requisito de admisibilidad que más polémicas genera es aquel relativo al agotamiento de los recursos internos, que constituye una de las características principales de este tipo de procesos. Sin embargo, en todos los

arreglos internacionales que contemplan mecanismos de comunicaciones individuales, se incluyen disposiciones relativas a la posibilidad de admitirlas sin haber agotado las instancias nacionales, siempre y cuando estas últimas no impliquen un recurso efectivo, o que su tramitación se haya retrasado más allá de un tiempo razonable (véase: PFCEDAW, 1999, art. 4.1).

Además, los órganos de tratado pueden recibir denuncias a través del ejercicio de medidas provisionales, que están contempladas en los principales tratados de derechos humanos, y que permiten solicitar una intervención urgente para impedir actos cuyas consecuencias son irreversibles; como la devolución de una persona a un país en que exista un riesgo cierto de tortura, o la ejecución de una sentencia a pena de muerte (Harrington, 2003, p. 66). Es decir, se trata de casos cuya urgencia y gravedad ameritan posponer los exámenes de admisibilidad que exige la posición subsidiaria de las instancias internacionales (véase: PFCEDAW, 1999, art. 5). Para acoger una medida provisional, los órganos de tratado deben cerciorarse del riesgo que está en juego, y hacer un análisis sobre la viabilidad de la denuncia o comunicación, aunque ello no implica una decisión sobre la admisibilidad de la comunicación o sobre el fondo del asunto. De todos modos, una vez acogida, la medida provisional se registra como comunicación individual (Comité CEDAW, 2020, no. 3). Obviamente, las comunicaciones individuales pueden incluir solicitudes de medidas provisionales, y todos los órganos de tratado contemplan reglas de procedimiento pertinentes.

Es importante recordar que la Sección de Peticiones e Investigaciones (SPI) del ACNUDH, sirve de secretaría técnica a los distintos órganos de tratado en la tramitación de comunicaciones individuales, medidas provisionales y de otros mecanismos específicos incluidos en algunos tratados, como el caso de las acciones urgentes de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Salama, 2011, p. 517). Por tanto, la SPI realiza el primer filtro de admisibilidad de cualquier tipo de petición que llegue al ACNUDH, ya sea a través de correo electrónico, por vía postal o, incluso en algunos casos urgentes, por vía telefónica. Del mismo modo, esta oficina recomienda a los "Grupos de trabajo sobre comunicaciones individuales" de cada uno de los órganos de tratado, las decisiones a ser adoptadas, después de una revisión de carácter técnico de los requisitos de admisibilidad; además de encargarse del registro definitivo de la comunicación, de la tramitación, y de la realización de los primeros borradores de las decisiones finales a ser adoptadas por los órganos de tratado (Joseph et al., 2014, pp. 94-96). Más allá de que se trata de una oficina con escaso personal, con una gran cantidad de

funcionarios trabajando con contratos temporales, y sin adecuado respaldo institucional, es importante destacar la eficiencia en la tramitación de las causas (a marzo de 2019, la SPI contaba con 24 abogados y 3 asistentes administrativos que cubren el trabajo de 8 comités y 3 procedimientos especiales; además, hay otros funcionarios de carácter permanente, especialmente en la plana directiva y, por último, una parte importante del trabajo de secretaría técnica es realizado también por practicantes que generalmente son abogados; véase: Callejon et al., 2019, p. 34). Esta oficina recibe aproximadamente 30.000 solicitudes cada año, aunque la mayoría constituyen solicitudes de información o correos masivos que no contienen una petición concreta. A pesar de ello, la SPI debe darle tramitación a todo lo que supere, *prima facie*, un examen de admisibilidad, y recomendar a los distintos órganos de tratado el registro de una comunicación⁴. Una vez registrada, la tramitación de la comunicación queda enteramente en manos de la SPI, quien debe dar traslado a los escritos y observaciones enviadas por las partes, cumpliendo con los límites en torno al número de rondas que pueden existir entre los autores de la comunicación y el Estado parte (en rigor, cada órgano de tratado tiene reglas que definen el método de trabajo de sus “Grupos de trabajo sobre comunicaciones individuales”, con diferentes límites en torno al número de intercambios posibles de escritos entre los autores y el Estado parte; sin embargo, se ha insistido en la necesidad de uniformar y armonizar estos criterios, véase Resolución 68/268, 2014).

Las comunicaciones individuales se han ido incrementando de manera significativa, llegando a 4.608 comunicaciones registradas a fines de 2018. En cuanto al tiempo de tramitación, existe un mínimo de doce meses de tramitación desde que la comunicación queda registrada, y un promedio relativo de 2 a 3 años (Callejon et al., 2019, p. 16). En el 2016, por ejemplo, el promedio de duración fue de 3 años y medio, contados desde la presentación de una comunicación individual hasta una decisión final sobre la admisibilidad y los méritos del caso (Limon, 2018, p. 25).

1.2. Decisiones / dictámenes

Las decisiones relativas a las medidas provisionales, o los dictámenes finales sobre un asunto no son, estrictamente hablando, jurídicamente vinculantes. Consideradas como dictámenes, las decisiones de los órganos de tratados no están cubiertas por el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que incluye, entre las fuentes del derecho internacional público,

⁴ De hecho, parte importante del trabajo de la SPI se enfoca en darle a tramitación a solicitudes que no cumplen con los requisitos mínimos para ser admitidas como comunicaciones individuales, pero que igualmente requieren una respuesta.

“las decisiones judiciales [...] como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho...” (Organización de las Naciones Unidas, 1945, art. 38, 1, d). En inglés incluso se conocen como *views*, término que reduce aún más su carácter de decisiones judiciales (véase: Ulfstein, 2012, p. 74). Si bien el Comité de Derechos Humanos ha reconocido que sus decisiones no tienen el carácter de “judiciales”, ha señalado que “presentan algunas de las principales características de una decisión judicial”, pues “se emiten con espíritu judicial, concepto que incluye la imparcialidad y la independencia de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] y el carácter determinante de las decisiones” (Comité de Derechos Humanos, 2008, párr. 11). Por otra parte, con respecto a las decisiones sobre medidas provisionales, se ha señalado que la obligación de cumplir con lo ordenado por los órganos de tratado constituye una articulación del principio de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales (Comité de Derechos Humanos, 2008, párr. 19). En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que el no cumplimiento de estas medidas constituye una infracción grave de los Estados parte, pues de otro modo el sentido de estos mecanismos sería inútil, cuestión que además deriva de la regla tradicional de que un Estado no puede invocar disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación internacional (véase: *Letter from Sarah Cleveland and Olivier de Frouville to the Mission of Brazil before the UN*, September 18th, 2018).

De acuerdo con la doctrina internacional, estas decisiones no son meras recomendaciones, sino que constituyen las posturas oficiales de los órganos de tratado con respecto a los tratados internacionales que están llamados a aplicar, de modo que se constituyen en “...the authoritative interpretation of the Covenant under international law” [...la interpretación autoritativa de estos tratados bajo el derecho internacional]⁵ (Hanski y Scheinin, 2007, p. 23). Para la Corte Internacional de Justicia, estas decisiones tienen un “gran peso” para determinar el sentido y el alcance de un tratado internacional de derechos humanos, de modo de asegurar la consistencia en los diversos foros en que estos pueden ser interpretados y aplicados (véase: *Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo, Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo*, 2010, párr. 66). Por tanto, encontrándose a medio camino entre decisiones jurídicamente vinculantes y meras recomendaciones, las decisiones de los órganos de tratado están constantemente negociando su obligatoriedad con las herramientas que le permiten reforzar su legitimidad y su autoridad con los Estados parte, llegando a considerarse como ejemplos de derecho suave o *soft law* (Chinkin, 2018, p. 80). En

⁵ Todas las traducciones fueron realizadas por el autor (N. del E.)

tal calidad, estas decisiones pueden constituirse ya sea en indicadores de una práctica consistente que derive en costumbre internacional o en formas de concretizar principios generales de derecho internacional.

Una de las maneras en que estas decisiones adquieren un carácter jurídicamente vinculante supone que los ordenamientos jurídicos nacionales, ya sea a través de una disposición, de una práctica institucional o de la jurisprudencia, reconozcan la fuerza jurídica de las mismas (Van Alebeek y Nollkaemper, 2012, p. 356). En un caso reciente, el Tribunal Supremo español consideró que una decisión del Comité CEDAW es jurídicamente vinculante para el derecho español, considerando tanto el carácter de las obligaciones internacionales como el modo de incorporar el derecho internacional en el derecho nacional (véase: STS 1263, 2018). En concreto, el Tribunal consideró que, si bien los tratados internacionales no definen el carácter auto-ejecutable de estas decisiones, la CEDAW (1981) señala que: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención” (art. 24). Y su Protocolo Facultativo establece que: “El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones...” (PFCEDAW, 1999, art. 7, no. 4). Si a ello le agregamos que los tratados internacionales, según la Constitución española (1978, art. 96), forman parte del derecho interno, entonces no cabe sino concluir el carácter jurídico de estas decisiones.

1.3. Mecanismos de implementación y seguimiento

Una vez que un órgano ha declarado que un Estado parte ha violado un derecho humano y sugerido medidas de reparación, se inicia un procedimiento de seguimiento, para evaluar la implementación de la decisión. Este procedimiento de cumplimiento comienza con la información que debe enviar el Estado parte a la SPI, dentro de seis meses, contados desde la fecha de la decisión.

En cuanto a su cumplimiento, el mecanismo de comunicaciones ha sido objeto de diversas críticas (Ulfstein, 2012, p. 75). De acuerdo con las estadísticas disponibles, sólo el 23% de las decisiones adoptadas por los órganos de tratado son cumplidas efectivamente por los Estados (Limon, 2018, p. 27). El mecanismo de seguimiento es extremadamente precario, pues la SPI sólo cuenta con un funcionario, destinado a tiempo parcial, a labores de seguimiento y monitoreo de las decisiones. A pesar de estos números, que aparentemente dan cuenta de una ineffectividad alarmante, estudios recientes sostienen que la creciente sofisticación de las recomendaciones que se están emitiendo por diversos órganos podrían

estar dificultando el cumplimiento efectivo de las decisiones (Fox Principi, 2017b). Además, como señala Fox Principi, a pesar de la naturaleza no vinculante de las decisiones y de los obstáculos internos que puedan tener los Estados, estos últimos han buscado diversas formas para abordar la creciente sofisticación de las reparaciones: "...have managed to find ways around res judicata and separation of powers arguments, either through a specific mechanism or by providing a remedy *ex gratia/ad hoc*" [han encontrado formas de superar los problemas de cosa juzgada y los argumentos relativos a la separación de poderes, ya sea a través de mecanismos específicos o de mecanismos *ex gratia/ad hoc*] (Fox Principi, 2017a, p. 50).

Del mismo modo, la cifra señalada con anterioridad no da cuenta del 14% de comunicaciones individuales registradas que son descontinuadas, entre otras razones, porque los Estados parte se allanan al cumplimiento de las reparaciones solicitadas por los autores (Fox Principi, 2017b). Evidentemente, la naturaleza no obligatoria de las recomendaciones finales incluidas en las decisiones impacta en su efectivo cumplimiento (Guzman y Meyer, 2010, p. 191). Sin embargo, ello no es un obstáculo insalvable, en especial, considerando los mecanismos que se han desarrollado a nivel interno para el cumplimiento de decisiones internacionales. Por otra parte, se debe considerar el rol de terceras partes en mejorar el cumplimiento de decisiones internacionales, ya sea actores de la sociedad civil o terceros Estados. Hasta el momento, la gran dificultad de los órganos de tratado es el escaso financiamiento y la existencia de una diversidad de prácticas en torno al cumplimiento y al seguimiento establecidas por los distintos órganos (Fox Principi, 2017b). Lo señalado aquí da cuenta de importante literatura reciente, que ha tematizado el argumento de que los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos son inefectivos o que generan una burocracia internacional que poco puede hacer por mejorar su protección a nivel doméstico (véase: Huneus, 2011).

2. Chile y las comunicaciones individuales del Sistema Universal

El Estado de Chile, a través de la ratificación de diversos tratados internacionales, ha aceptado mecanismos de comunicaciones individuales ante diversos órganos de tratado del Sistema Universal (entre otros: Decreto N° 747, 1992; Decreto N° 808, 1998). Por tanto, estos mecanismos no constituyen una novedad para el derecho chileno. En lo que sigue, me interesa analizar las razones que se ofrecieron para dilatar la ratificación del PFCEDAW, que implicó veinte años de tramitación legislativa.

De acuerdo con la historia legislativa del proceso de ratificación (véase: Historia del Decreto Supremo N° 46, 2021), diversos actores manifestaron sus reparos al PFCEDAW. Especialmente por el riesgo que representaba para la soberanía chilena (p.ej. las opiniones de la Fundación Jaime Guzmán, de la Fundación Comunidad y Justicia, de los diputados Leay, Melero y Cristi, o de los senadores Durán y Ebensperger), por la sobrecarga administrativa que se podía generar (p.ej. las opiniones de la Fundación Comunidad y Justicia y del Senador Chahuán) y, en último término, por la irrelevancia que tendrían estos mecanismos, desprovistos de un carácter jurídicamente vinculante (p.ej. las opiniones de la diputada Cristi y del Instituto Libertad y Desarrollo). Estos argumentos, unidos a la falta de voluntad política de los diversos gobiernos que controlaron la agenda legislativa, dilataron la ratificación de un tratado internacional fundamental para la protección de los derechos de las mujeres.

En primer término, cabe señalar que los Estados parte del PFCEDAW no han cedido soberanía alguna, sino que han decidido voluntariamente reconocer la competencia del Comité CEDAW para recibir comunicaciones individuales (esto constituye una premisa básica del derecho internacional público, véase: *Case of the S. S. Wimbledon*, 1923; punto que fue mencionado por el entonces subsecretario de relaciones exteriores Claudio Tronco durante la tramitación legislativa para la ratificación del PFCEDAW, véase: Historia del Decreto Supremo N° 46, 2021). Antes que una cesión de soberanía, la participación de los Estados en estos mecanismos reconoce que la protección y armonización de los derechos humanos y otros intereses supone una práctica discursiva abierta a razones y elementos probatorios provistos por los individuos reclamantes y los Estados involucrados (Forst, 2010, p. 711). Con respecto a la eventual sobrecarga administrativa que generaría el PFCEDAW y a la irrelevancia que supondrían las comunicaciones individuales, en lo que sigue evaluaré la relación de Chile con los mecanismos de comunicaciones individuales del Sistema Universal, el contraste que se observa con los mecanismos disponibles ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y las principales contribuciones del PFCEDAW al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

2.1. Estadísticas y decisiones

De acuerdo con estadísticas disponibles (véase online: OHCHR Juris Database, 2022), hay 8 decisiones sobre comunicaciones individuales presentadas contra Chile, todas ante el Comité de Derechos Humanos, que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Decreto N° 778, 1989). Sólo una de ellas fue finalmente acogida,

y el resto fueron declaradas inadmisibles por diferentes razones, principalmente por la falta de agotamiento de recursos internos (véase: *Claudia Andrea Marchant Reyes et al. v. Chile*, 2017). Además, hay dos casos que fueron discontinuados, ya sea por la celebración de un acuerdo de solución amistosa o por el abandono de la comunicación.

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que admite la presentación de comunicaciones individuales, entró en vigencia para Chile el día 27 de mayo de 1992. Es decir, en más de 26 años de funcionamiento, sólo en 10 ocasiones los órganos de tratado han declarado admisibles comunicaciones individuales, de las cuales sólo una pasó a revisión de fondo ante el órgano de tratado con mayor flujo de comunicaciones. En otras palabras, la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Decreto N° 778, 1989) no ha implicado una excesiva carga de trabajo para los órganos encargados de la defensa de los intereses de Chile ante procedimientos internacionales. Por otra parte, no existen comunicaciones individuales registradas ante los otros órganos de tratado, lo que lleva a preguntarse por las razones que explican el bajo número de quejas llevadas ante estas instancias internacionales (cada órgano de tratado publica información sobre las comunicaciones individuales que han conocido o que se encuentran registradas y a la espera de una decisión).

Un breve análisis de la única comunicación individual que pasó al examen de fondo da cuenta de que este mecanismo constituye una última garantía de acceder a la justicia, cuando los recursos domésticos se han agotado. En este caso, personas pertenecientes a la agrupación "Londres 38", reclamaron que el Estado chileno había violado su derecho a la libertad de expresión, su derecho a la verdad y su derecho a acceder a un recurso efectivo, con motivo de diversos incidentes que tuvieron lugar con ocasión de los 40 años del golpe de Estado en Chile, en septiembre de 2013. En concreto, estas personas habían desplegado lienzos relativos a la memoria histórica y a la investigación y castigo de los responsables de violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura. A pesar de que estas actividades se encontraban autorizadas por los organismos competentes, Carabineros de Chile decidió retirar los lienzos alegando una alteración del orden público. Producto de ello, los autores de la comunicación presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que fue declarado inadmisibile, y un posterior recurso de apelación, que fue igualmente rechazado. En este contexto, los autores argumentaron que los recursos internos se habían agotado, pues todas las instancias para cautelar sus derechos de manera pronta y efectiva habían expirado. Estos argumentos fueron finalmente acogidos por las observaciones del Estado chileno, que incluso ofreció medidas de satisfacción y el inicio de

una mesa de diálogo para conversar sobre las posibles reparaciones (*Claudia Andrea Marchant Reyes et al. v. Chile*, 2017, párr. 4.6). Esta descripción da cuenta de que el mecanismo de comunicaciones individuales sirve, en ciertas circunstancias, como una manera de reparar errores que no pudieron detectarse a tiempo, o de casos en que la judicatura interna, por cuestiones procesales o de otro tipo, agotó las instancias necesarias para revisar el sometimiento de las actividades estatales a estándares internacionales de derechos humanos (Lorena Frías, citada en Coddou Mc Manus, 2019).

2.2. El contraste entre el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El bajo número de comunicaciones individuales presentadas en contra de Chile ante los órganos de tratado obedece a diversas razones. En primer lugar, este mecanismo no es utilizado masivamente a nivel global, principalmente por su desconocimiento, y por no tener un carácter jurídicamente vinculante, como se analizó anteriormente. A pesar de tratarse de mecanismos cuya tramitación es significativamente más corta que otros procedimientos internacionales, y de tener menos formalidades que foros propiamente judiciales, se trata de una vía sub-utilizada (Limon, 2018, p. 20). Comparando los números de comunicaciones individuales del Sistema Universal con aquellos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, surgen diversas explicaciones.

De acuerdo con un informe elaborado por la Subsecretaría de Derechos Humanos, al 31 de diciembre de 2018, existía un total de 573 peticiones contra Chile en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de las cuales 339 se encuentran en fases de admisibilidad y fondo (63%), y 234 que se encuentran pendientes de estudio, es decir, que ni siquiera han comenzado su fase de tramitación, por lo que aún no han sido notificadas al Estado (véase: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019). Según este informe:

Estos números dan cuenta de tres circunstancias: (a) el aumento constante y progresivo de las peticiones contra el Estado; (b) la existencia de un número importante de casos vigentes y pendientes sobre Chile al interior del sistema que requieren atención y seguimiento particularizado; y (c) el potencial aumento explosivo de las causas debido al inicio de la tramitación del 37% de casos restantes dentro del sistema, y las nuevas peticiones que puedan presentarse contra Chile en los próximos años (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019, p. 2).

En otras palabras, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha instalado como un foro de litigación a disposición de los ciudadanos que exigen del Estado una mayor preparación para mejorar tanto la oportunidad como la calidad de los argumentos ofrecidos. Las razones que explican estos números son variadas, pero podríamos señalar que una de las

mayores virtudes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos termine adoptando una decisión sobre el fondo, declarando la violación de algún derecho convencional y decretando medidas de reparación que muchas veces implican cambios estructurales. Además, las cortes de los distintos países que son parte del sistema han reconocido que las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen un carácter jurídicamente vinculante, más allá de los matices que puedan existir en cada ordenamiento jurídico. Y si bien persisten desafíos importantes en materia de implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es indudable que esta última se ha transformado en un sujeto relevante que impacta en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, y en el modo en que los derechos humanos se interpretan y aplican a nivel nacional (García Ramírez, 2015; Dulitzky, 2015).

En este contexto, quienes pretenden reclamar al Estado de Chile la violación de algún derecho humano, prefieren abrumadoramente recurrir a una instancia judicial que a una cuasi-judicial. A pesar de que los órganos de tratado del Sistema Universal adoptan sus decisiones en un tiempo relativamente corto y en el marco de un procedimiento desformalizado, los peticionarios prefieren un sistema lento y costoso, como el del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este contexto, si algo genera sobrecarga administrativa para el Estado de Chile, sería el sistema de peticiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y no el Sistema Universal.

3. Las decisiones del Comité CEDAW y su aporte al derecho internacional de los derechos humanos

En diversos ámbitos, el Comité CEDAW ha interpretado y desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos en torno a la mujer de manera integral, radical y transformativa, aunque siempre considerando las diversas capacidades institucionales de los Estados parte de la Convención (Campbell, 2018, pp. 148-152). Más allá de cierta literatura que cuestiona la efectividad de las promesas contenidas en la CEDAW y gestionadas por su Comité, una porción significativa de las expertas en el tema celebran el aporte realizado al derecho internacional de los derechos humanos (para un resumen de las críticas y fortalezas de la CEDAW, véase: Holtmaat, 2015, pp. 102-105). En esta sección, me interesa cuestionar el argumento de que las acciones llevadas a cabo por el Comité CEDAW, y en especial sus decisiones sobre comunicaciones individuales, serían irrelevantes tanto para el desarrollo del

derecho internacional de los derechos humanos, como para la efectividad o implementación práctica de los estándares pertinentes.

EL PFCEDAW no proporciona información acerca del propósito del mecanismo de comunicaciones individuales. Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en ciertos trabajos preparativos, que constituyen un criterio de interpretación del derecho internacional, el PFCEDAW se creó para garantizar un efectivo cumplimiento de lo señalado en la CEDAW. Además, diversos Estados que participaron del proceso de redacción del PFCEDAW, consideraron que el mecanismo de comunicaciones individuales contribuye a desarrollar, a través del tiempo, los derechos establecidos en la CEDAW (Campbell, 2016, p. 248). En términos generales, las comunicaciones individuales constituyen tanto un mecanismo para solucionar un reclamo o denuncia individual como una manera de desarrollar los derechos establecidos en la CEDAW, constituyéndose en formas de actualizar el derecho contenido en los tratados o como fuentes independientes de derecho suave o *soft law* (Chinkin, 2018, p. 80). Sin embargo, este doble propósito puede generar algunas tensiones, sobre todo porque el cumplimiento de las recomendaciones o reparaciones que se incluyan en una decisión dependen, para su efectividad, de la voluntad del Estado parte. En otras palabras, al no ser una fuente de "derecho duro", las comunicaciones individuales deben operar en base a la calidad de sus argumentos y así contribuir a su propia legitimidad (Van Alebeek y Nollkaemper, 2012, pp. 380-382). Por ello, en la medida en que estas decisiones pretendan desarrollar el derecho a través de decisiones individuales, se corre el peligro de que esas razones no sean suficientemente persuasivas para los Estados a los que se emiten recomendaciones, una vez que se ha declarado la violación de alguno de los derechos establecidos en la CEDAW.

3.1. Comité CEDAW, Grupo de trabajo y métodos de trabajo

Actualmente, el Comité está compuesto por 23 expertas, de las cuales sólo dos son hombres (en integraciones anteriores, ha llegado a estar compuesto sólo por mujeres). De algún modo, este órgano representa una excepción en la integración de los organismos o entidades de la institucionalidad internacional de derechos humanos. Según algunas opiniones, constituye una manera de integrar a las mujeres en la elite del derecho internacional de los derechos humanos, sobre todo considerando que el Comité CEDAW tiene la capacidad de influir en los debates que marcan la orientación y el horizonte de posibilidades del derecho internacional de los derechos humanos (Hodson, 2014, p. 562). Si bien la mayoría de las expertas del Comité CEDAW son abogadas, las trayectorias son muy

diversas, incluyendo mujeres que vienen de la academia, de la sociedad civil, o con gran trayectoria en organismos públicos a nivel nacional u organizaciones internacionales (para la actual integración del Comité, véase online: OHCHR, *Treaty Bodies*). A diferencia de otros órganos de tratado, el Comité CEDAW observa una mayor diversidad de profesiones representadas. Según algunos críticos, esto constituye una razón para dudar de las “competencias judiciales” del Comité (Ulfstein, 2012, p. 78). Sin embargo, como señalaré mas adelante, el propósito del Comité CEDAW va mucho más allá de encontrar a un responsable específico por la violación de un derecho humano, e intenta encontrar formas de remediar las violaciones que se hagan cargo de las complejidades que enfrentan los Estados parte.

El Comité CEDAW sesiona tres veces al año, y es de los pocos que tiene un tiempo específico para juntarse en Ginebra a preparar esas sesiones (cabe considerar que este Comité comenzó sesionando en Nueva York, a diferencia del resto de los órganos de tratado, que sesionan en Ginebra desde el momento en que fueron creados; lo que implicó, para algunas expertas, una suerte de desconexión con el resto de los órganos de tratado, tanto en términos físicos como conceptuales, véase: Freeman and Chinkin, 2012, p. 25). Además, al interior del Comité existe un “Grupo de trabajo sobre comunicaciones individuales” recibidas bajo el PFCEDAW, específicamente dedicado a estudiar el registro de las comunicaciones y, en coordinación con la SPI, recomendar las decisiones que finalmente deben ser aprobadas por el pleno del Comité CEDAW. Este grupo está compuesto de 5 expertas, elegidas por el Comité CEDAW, de preferencia con conocimiento jurídico, considerando las decisiones que deben adoptar en cuanto a la tramitación procesal de las comunicaciones (CEDAW, 2020). Esto último da cuenta de otra razón para considerar a los procedimientos de comunicaciones individuales como instancias cuasi-judiciales. Entre los “Métodos de trabajo” de CEDAW, destacan algunas orientaciones relativas a las intervenciones de terceros en el marco de las comunicaciones individuales, y para ello se publica la lista de casos registrados y pendientes de decisión por parte del Comité CEDAW. A pesar de ello, la lista de casos pendientes publicada por el Comité CEDAW sólo incluye una información básica acerca de estos casos, incluyendo el Estado requerido, los derechos humanos invocados en la petición, y una mención general de la temática. Sin información suficiente, que debiera incluir al menos un resumen de la materia o de la cuestión jurídica involucrada, es difícil inferir cómo las terceras partes pueden intervenir a través de un informe o de un *amicus curiae* (CEDAW, 2020, no. 18). Otro de los métodos de trabajo que resulta llamativo en torno a las comunicaciones individuales, es la preferencia por llegar a acuerdos consensuados dentro del “Grupo de trabajo” con respecto a los borradores de las decisiones a ser adoptadas por el Comité

(CEDAW, 2020, no. 24). De algún modo, la idea es que la opinión técnica de quienes han estado más involucradas con las comunicaciones tenga la fuerza suficiente para llegar a la sesión plenaria del Comité CEDAW a discutir las cuestiones de fondo.

3.2. Estadísticas

Hasta el 24 de enero de 2019, el Comité CEDAW ha conocido un total de 139 comunicaciones individuales, y adoptado decisiones finales en 33 casos, encontrando violaciones a alguno de los derechos humanos incluidos en la CEDAW en 28 ocasiones. Por otra parte, hay 11 comunicaciones que fueron descontinuadas, por distintas razones, y 39 decisiones del Comité que declararon las comunicaciones como inadmisibles. Además, hay otras 56 comunicaciones que están registradas en fase de tramitación (véase online: OHCHR). Si tomamos en cuenta que el PFCEDAW entró en vigencia el 22 de diciembre de 2000, se trata de un total de 139 casos en casi veinte años de existencia, con un promedio aproximado de 7 casos conocidos por cada año de existencia. Para ser un sistema de comunicaciones individuales que ha sido ratificado por más de 100 países, no es un número muy grande. Por otra parte, la mayoría de los casos terminados han concluido con decisiones de inadmisibilidad o descontinuadas. Si tomamos en cuenta que gran parte de la carga de trabajo de las expertas del Comité se lo llevan las decisiones finales sobre el fondo de un asunto controvertido, las comunicaciones individuales no constituyen una fuente significativa de sobrecarga para el Comité CEDAW.

A pesar de que en los últimos años ha habido un aumento de comunicaciones enviadas al Comité CEDAW, sólo se cuentan entre 10 y 20 comunicaciones registradas por año (Callejon et al., 2019, p. 35). Del análisis de estas estadísticas, llama la atención que los países que tienen un mayor número de comunicaciones registradas son Dinamarca, Holanda, y Rusia, con 39, 10 y 9 respectivamente. En el caso de Dinamarca, la gran cantidad de casos se explica por el cuestionamiento a la institucionalidad danesa en materia de refugio, y por la existencia de una densa red social y profesional que permite a las víctimas llevar sus casos a una instancia internacional. En efecto, los casos pendientes que están registrados en contra de Dinamarca son todos casos sobre deportaciones a países donde podrían existir riesgos en contra de las mujeres que interponen la comunicación. Además, la disponibilidad de fondos públicos para acceder a defensa o asistencia jurídica letrada, en el caso danés, mejora las posibilidades de que las comunicaciones individuales sean debidamente registradas y puedan llegar a una decisión de fondo (Callejon et al., 2019, p. 32). Ello constituye una tendencia que se repite en el resto de otros comités, donde los países

con mayor número de comunicaciones registradas suelen ser países desarrollados, que cuentan con una suficiente red de apoyo e información para que las víctimas puedan presentar sus casos ante instancias judiciales o cuasi-judiciales. Sin embargo, el caso de la Federación Rusa es muy interesante, ya que los casos registrados versan sobre diversos temas que afectan los derechos de las mujeres; como los discursos de odio, la violencia doméstica, el acceso a la salud sexual y reproductiva, o la consideración de género en la aplicación del derecho nacional (Chamusco, 2017). En cuanto a casos registrados contra Estados latinoamericanos, sólo se cuenta una comunicación contra Argentina, sobre la responsabilidad internacional por no tomar medidas contra la violencia doméstica a pesar de haber recibido diversas alertas. Además, sólo hay tres casos con decisiones sobre el fondo del asunto y que serán analizados más adelante.

3.3. Principales contribuciones al derecho internacional de los derechos humanos

Para cierta literatura, el PFCEDAW no ha generado un valor agregado al trabajo que ha venido haciendo el Comité CEDAW a través de sus diversos mecanismos (para un resumen de las críticas, véase: Hodson, 2014, p. 574). Según Murdoch (2010, p. 26), el enfoque del Comité CEDAW en torno a las comunicaciones individuales ha sido “errático” e “insatisfactorio”, y no ha innovado en materia de estándares internacionales de la CEDAW. Si bien las 33 decisiones del Comité CEDAW sobre el fondo de las comunicaciones no han sido del todo consistentes, considerando la diversidad de cuestiones que están en juego y las capacidades institucionales de los diferentes Estados involucrados, la contribución de este mecanismo ha consolidado y expandido lo que el Comité CEDAW ya realiza a través de otros mecanismos, como los informes periódicos u observaciones finales (para un estudio preliminar de la jurisprudencia del Comité CEDAW, véase: Abril Stoffels, 2015).

Como se señaló anteriormente, las comunicaciones individuales permiten darle vida a los derechos humanos, que aparecen como meras declaraciones de buenas intenciones si no se acompañan de relatos y narrativas concretas. Para Reilly (2009, pp. 37-38), los derechos de las mujeres deben entenderse como promesas que están “...continually contested and (re)constituted through concrete, bottom-up struggles in local-global nexuses where the universal and the particular meet...” [continuamente siendo cuestionadas y reconstituidas a través de luchas concretas, que vienen desde abajo, y articuladas en nexos globales y locales en donde lo universal y lo particular se juntan]. Por lo tanto, son justamente estos procesos los que dan vida a la CEDAW, un tratado internacional que adopta tanto un estándar de

derechos humanos universalizable como un enfoque políticamente centrado en la mujer (Lacey, 2004, p. 20). En este contexto, el PFCEDAW ha realizado contribuciones significativas tanto a la CEDAW como, en general, al derecho internacional de los derechos humanos.

Según algunas académicas, las comunicaciones individuales del Comité CEDAW han encapsulado valores contra-hegemónicos que cuestionan el marco normativo liberal sobre el cual se funda el derecho internacional de los derechos humanos. Así, por ejemplo, se incluyen las diversas identidades de la mujer, al considerar el rol de mujeres que no tienen cabida en la elite del derecho internacional de los derechos humanos, como el caso de mujeres rurales; adoptan una interpretación extensiva de los derechos humanos, considerando como premisa básica la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, al punto que ni siquiera se problematiza en el razonamiento; y proponen que los problemas que afectan a los derechos de las mujeres son de carácter estructural y que, por tanto, exigen remedios estructurales (Hodson, 2014, p. 566; véase también: Campbell, 2016). Por otra parte, el Comité CEDAW ha interpretado que la obligación de eliminar “toda forma de discriminación” incluye los casos de discriminación indirecta, de facto o institucional (Campbell, 2018, p. 115; Holtmaat, 2015, p. 96). Quizás son justamente estos potenciales transformativos que tiene la CEDAW, a través de sus mecanismos, los que han llevado a la serie de cortapisas que se le han puesto, como lo ilustra el hecho de que la CEDAW es el tratado internacional con mayor cantidad de reservas de los nueve tratados principales del Sistema Universal.

En cuanto a las temáticas cubiertas por las comunicaciones individuales, se incluyen algunas no cubiertas por otros foros de derechos humanos, como la violencia contra la mujer, la trata de personas, los derechos reproductivos y la vulnerabilidad económica de las mujeres (Hodson, 2014, pp. 566-574). Del mismo modo, destaca la activa participación de organizaciones de la sociedad civil, ya sea como representantes de las víctimas, realizando labores de asistencia jurídica, o participando como terceros intervinientes a través de *amicus curiae* (Hodson, 2014, p. 575). Ello permite que las comunicaciones individuales se constituyan en verdaderos casos emblemáticos en algunos países, considerando las fallas estructurales de las que dan cuenta comunicaciones que han debido agotar las acciones procesales disponibles a nivel interno (p.ej. el caso de Angela González en España). Además, la participación de la sociedad civil le otorga mayor agilidad a la tramitación y a la calidad de la decisión final, sobre todo cuando el Comité CEDAW recomienda al Estado involucrado realizar reparaciones de carácter integral, como la creación de una institucionalidad destinada a abordar la violencia de género. Esto le da a numerosas activistas la posibilidad de

participar en escenarios o en foros que parecen alejados de las luchas políticas que se libran en terreno, y le permite al derecho internacional de los derechos humanos tener una retroalimentación de cómo se están implementando las promesas que se hacen en un lenguaje jurídico universal, y que se gestionan, ya sea en Ginebra o en Nueva York, con un marcado carácter diplomático (Abril Stoffels, 2019, p. 1325).

En términos más amplios, el Comité CEDAW se ubica entre el centro y la periferia. Es decir, debe mediar entre su rol de supervisión e implementación de un tratado crucial para el Sistema Universal y su posición simbólica para los derechos de mujeres que se disputan en terreno. Es justamente esta doble dimensión, tanto como actor de la elite o burocracia internacional, por una parte, y como un foro en el que participan directamente las víctimas y su entorno, lo que constituye la virtud del Comité CEDAW. Un foro como el de las comunicaciones individuales permite a las víctimas “vernacularizar” los estándares internacionales de derechos humanos. En términos de Merry (2003), esto implica un proceso bidireccional, en que tanto el centro se retroalimenta con lo que sucede en la periferia, y esta última adquiere consciencia y se transforma como una narrativa en que las mujeres se presentan como titulares de derechos.

Otro de los indicadores más importantes del impacto del Comité CEDAW es la frecuente referencia que hacen los tribunales regionales o nacionales a las comunicaciones individuales (por ejemplo, véase: *Vishaka v State of Rajasthan*, 1997; *R v Ewanchuk*, 1999; *Opuz v Turkey*, 2009). En efecto, en tanto fuentes materiales del derecho, las decisiones del Comité CEDAW tienen una ventaja por sobre las “observaciones finales” y las “recomendaciones generales”, ya que ofrecen a los órganos adjudicadores casos concretos en que se aplicó la CEDAW. Además, estas decisiones han servido para visibilizar deficiencias en los sistemas nacionales de rendición de cuentas, como el caso de derechos sociales que no tienen garantías, o para corregir defectos en la tramitación de un caso en los sistemas judiciales nacionales, y que permiten un diálogo encaminado a la solución estructural de un asunto no cubierto debidamente por el derecho interno (Farha, 2009, pp. 556-557).

En cuanto al razonamiento del Comité CEDAW en diversas decisiones, se ha destacado la tensión que existe entre la amplitud del razonamiento y la voluntad de los Estados parte de seguir las recomendaciones en un caso particular (Campbell, 2016, p. 251). Así, decisiones con un razonamiento muy amplio, que incluyan recomendaciones transformadoras, pueden generar indiferencia del Estado parte. Por otra parte, decisiones restringidas a la solución del caso concreto, que impiden inferir conclusiones más amplias con respecto a los problemas

que afectan a otras mujeres, pueden esconder los desacuerdos que existen entre el Comité CEDAW y el Estado involucrado. Además, considerando que las decisiones del Comité CEDAW se adoptan después de un proceso que se hace público, y en que las observaciones de las partes han sido debidamente consideradas, la teoría dinámica de rendición de cuentas sugiere que la práctica discursiva persuade a los Estados a cumplir con las recomendaciones, aun cuando se trate de decisiones que no son jurídicamente vinculantes (Byrnes, 2000, p. 142). Del mismo modo, el Estado parte tiene el derecho de exigir razones cuando el Comité CEDAW cree que se han violado obligaciones internacionales de derechos humanos (Campbell, 2016, p. 251).

La jurisprudencia del Comité CEDAW también da cuenta de su rol para colaborar en la efectividad de las decisiones, sobre todo considerando el enfoque estructural en materia de reparaciones. En diversas ocasiones, las recomendaciones sugeridas por el Comité al Estado parte involucran la ratificación de un tratado internacional que se encuentra pendiente, o incluso la modificación de legislación que pueda resultar discriminatoria. Por ejemplo, en un caso contra la Federación Rusa, el Comité CEDAW recomendó al Estado modificar la definición de violencia doméstica para adecuarla a estándares internacionales, crear protocolos para que las policías puedan atender debida y oportunamente estos temas, ratificar el Convenio de Estambul y establecer una formación de derechos humanos de carácter permanente para sus funcionarios (*O.G. v. Federación de Rusia*, 2017, párr. 9). Esta tendencia se ha confirmado en las decisiones del Comité CEDAW sobre América Latina, principalmente en torno al derecho a la igualdad y no discriminación en el acceso a la salud o a la justicia (véanse los casos: *L.C. v. Perú*, 2009; *Pimentel v. Brasil*, 2011; *Reyna Trujillo Reyes and Pedro Arguello Morales v. México*, 2017). En estos tres casos, el razonamiento partió de la base de que no todos los Estados se encuentran en el mismo estadio de desarrollo con respecto a la protección de los derechos de la mujer. No obstante, este razonamiento entiende que ello no es un argumento válido para permitir a los Estados parte no cumplir con ciertas obligaciones básicas, o negarse a promover un cambio estructural en el ordenamiento interno para adecuarse a los estándares de la CEDAW.

4. El PFCEDAW y los desafíos para el Estado de Chile

Como se señaló anteriormente, el Comité CEDAW es consciente de que las medidas de reparación estructurales suponen trabajar no sólo con las víctimas o las autoras directamente involucradas en la comunicación, sino con otros actores que pudieran tener algún interés en

contribuir a la implementación de las garantías de no repetición. En efecto, como ha sucedido en diversos procedimientos de seguimiento de las decisiones, se ha dado espacio a organismos de la sociedad civil que aportan valiosa información respecto a la implementación de las recomendaciones, o a las instituciones nacionales de derechos humanos, que tienen el poder de exigir información detallada acerca del estado de cumplimiento de una decisión (Abril Stoffels, 2019, p. 1325). Además, debemos considerar que el Comité CEDAW es consciente de las diferentes capacidades institucionales que ostentan los Estados, sobre todo a efectos de implementar recomendaciones que implican verdaderos cambios de paradigma a ser promovidos por una institucionalidad respetuosa de los derechos humanos de la CEDAW.

Considerando este contexto, esta sección aborda brevemente los desafíos institucionales que surgen para Chile con la ratificación del PFCEDAW. En años recientes, el Estado chileno ha ido creando diversos organismos que constituyen una suerte de institucionalidad de derechos humanos para abordar, de manera coherente, a través de las distintas manifestaciones de las potestades públicas, la promoción y el respeto de los derechos humanos, teniendo como principal consideración los estándares internacionales existentes en la materia. En este sentido, destaca la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que cumple con los estándares señalados en los Principios de París, el principal instrumento internacional en la materia (Resolución 48/134, 1994). Entre otras obligaciones generales, esta institución debe promover los derechos humanos a través de programas educativos y de difusión que permitan a las personas acceder a los mecanismos de comunicaciones individuales del Sistema Universal. En algunos países, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen la posibilidad de interponer comunicaciones individuales en contra de sus propios Estados, pero ello constituye una excepción (Global Alliance of National Human Rights Institutions, 2016, p. 19). Uno de los principales desafíos, considerando la planificación estratégica que ha elaborado el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos, para adaptarlo a la gran cantidad de demandas y expectativas que se generan en torno a esta institución, sería incluir la potestad de interponer comunicaciones individuales o, al menos, asesorar a potenciales actores (Coddou Mc Manus, 2019).

Por otra parte, otro de los desafíos más importantes lo constituye el nuevo rol que ha adquirido la Subsecretaría de Derechos Humanos, que tiene el deber legal de: "Prestar asesoría técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procedimientos ante los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos" (Decreto con Fuerza de Ley N° 3, 2017, art. 2, c). A través de su División de Protección, esta Subsecretaría tiene el deber de

realizar un análisis técnico de los casos, y preparar la estrategia jurídica, aunque en colaboración y bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, la Subsecretaría de Derechos Humanos elaboró un protocolo para articular una defensa jurídica que incluyera a todos los órganos involucrados en estos casos, especialmente a la Corte Suprema, ante quien deben agotarse los recursos internos antes de recurrir a una instancia internacional (Coddou Mc Manus, 2019). Actualmente, no existe ninguna comunicación individual registrada contra el Estado chileno ante alguno de los órganos de tratado y, ante la falta de práctica al respecto, es razonable sostener que la estrategia de defensa de los intereses chilenos debiera incluir a todos los órganos involucrados en los hechos que son materia de una comunicación. De este modo, la estrategia de defensa podría abrir posibilidades de soluciones amistosas, el reconocimiento de ciertos hechos, así como una preparación integral, que verdaderamente represente los intereses del Estado y no sólo del gobierno de turno. La asesoría técnica que presta la Subsecretaría de Derechos Humanos a la Cancillería supone que en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos no sólo está implicada la imagen de Chile ante la comunidad internacional de derechos humanos, sino que la efectividad misma del derecho internacional de los derechos humanos. En otras palabras, no se trata meramente de un asunto diplomático, encargado a la política exterior, sino de instancias esenciales para la validez y eficacia del derecho internacional de los derechos humanos.

Además, la Subsecretaría de Derechos Humanos debiera elaborar alguna práctica institucional relativa al seguimiento de eventuales decisiones en casos de comunicaciones individuales que recomienden medidas de reparación generales o estructurales. En efecto, de acuerdo con la ley que creó la mencionada subsecretaría, ella debe: "Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del ámbito de su competencia, [...] en la implementación [...] de las resoluciones y recomendaciones originadas [...] en el Sistema Universal de Derechos Humanos, sin perjuicio de las atribuciones de otros órganos del Estado" (Decreto con Fuerza de Ley N° 3, 2017, art. 2, d). Con ocasión del segundo Plan Nacional de Derechos Humanos (2022-2025), que debe llevar adelante la Subsecretaría de Derechos Humanos, se abre una oportunidad institucional para lograr algún tipo de coordinación entre los órganos de la Administración del Estado y la institucionalidad de derechos humanos, a fin de promover y difundir la opción que tienen las personas de presentar comunicaciones individuales ante los órganos de tratado y, en específico, ante el

Comité CEDAW⁶. De este modo se puede subsanar la total ausencia de menciones a estos mecanismos en el Primer Plan (2018-2021).

Conclusiones

El presente trabajo ha descrito el rol que han jugado los mecanismos de comunicaciones individuales en la protección de los derechos humanos de personas en casos concretos y, por otra parte, en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos. En concreto, se han descrito las principales características del proceso, y las discusiones que se suscitan a partir de las reglas que determinan el funcionamiento de los órganos de tratado y de la práctica relativa a las comunicaciones individuales.

En cuanto a la relación del Estado de Chile con los mecanismos de comunicaciones individuales, se ha destacado el bajo número de comunicaciones registradas en su contra, y ofrecido algunas explicaciones al respecto. En términos generales, podemos señalar que se trata de mecanismos sub-utilizados por las personas, y que en general son desconocidos tanto para la literatura académica como para la opinión pública. Las estrategias de movilización alrededor de los derechos humanos siguen prefiriendo instancias propiamente judiciales, que implican mayores costos, pero que ofrecerían una mayor certeza con respecto a su carácter jurídicamente vinculante.

Por otra parte, como ha sido analizado anteriormente, la ratificación del PFCEDAW no supone una cesión de soberanía, como erróneamente se ha sostenido. Al contrario, la ratificación del PFCEDAW es una manifestación del Estado parte de involucrarse en una instancia cuasi-judicial, que le otorga el derecho de justificar sus acciones u omisiones ante un órgano compuesto por expertas, y de exigir razones ante eventuales declaraciones adversas. Para ello, el Estado de Chile deberá adoptar las medidas necesarias a fin de adecuar su institucionalidad de derechos humanos a la incorporación de una nueva garantía para la protección de los derechos humanos incluidos en la CEDAW.

Reconocimientos

El autor agradece los comentarios de la profesora Yanira Zúñiga y la colaboración de Tatiana Quiñones y Esteban Oyarzún.

⁶ El autor agrade este comentario a uno de los árbitros del artículo (N. del E.)

Referencias Bibliográficas

- Abril Stoffels, R. (2015). El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: Requisitos de admisión y medidas provisionales. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (30), 1-23 <https://doi.org/10.17103/reei.30.10>
- Abril Stoffels, R. (2019). The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls' rights in Spain. *The International Journal of Human Rights*, 23(8), 1317-1336. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1603144>
- Byrnes, A. (2000). An effective complaints procedure in the context of International Human Rights law. En A. Bayefsky (Ed.) *The UN human rights treaty system in the 21st century* (pp. 139-162). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004502758_014
- Callejon, C., Kemileva, K. y Kirchmeier, F. (2019). *Treaty bodies' individual communication procedures: providing redress and reparation to victims of Human Rights*. The Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. <https://bit.ly/2M9Wu81>
- Campbell, M. (2016). Women's rights and the convention on the elimination of all forms of discrimination against women: Unlocking the potential of the optional protocol. *Nordic Journal of Human Rights*, 34(4), 247-271. <https://doi.org/10.1080/18918131.2016.1248002>
- Campbell, M. (2018). *Women, poverty, equality: the role of CEDAW*. Bloomsbury.
- Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo) (International Court of Justice 30 de noviembre de 2010). <https://bit.ly/3sRLUDm>
- Case of the S. S. Wimbledon (Permanent Court of International Justice 17 de agosto de 1923). <https://bit.ly/3999DHt>
- Chamusco, B. (2017). "If he beats you, it means he loves you": Domestic violence and women's rights in Russia. *International Immersion Program Papers*, 44. <https://bit.ly/3c2O7pR>
- Chinkin, C. (2018). Sources. En D. Moeckli, S. Shah y S. Sivakumaran (Eds.), *International Human Rights Law* (3a ed., pp. 64-85). Oxford University.
- Claudia Andrea Marchant Reyes, Erika Cecilia Hennings Cepeda, Felipe Esteban Aguilera Rodríguez, Gloria Raquel Elgueta Pinto, Juan Francisco Ibarra Vergara, Juan René Moreira Moreno, Karen Glavic Maurer, Leopoldo Montenegro Montenegro, Magdalena Mercedes Navarrete Faraldo, Miguel Alberto Ávila Pino, Paulina Andrea Bravo Castillo, Viera Stein Melnick, María José Pérez Bravo, Libio Eduardo Pérez Zúñiga y Daniela Cornejo Cornejo v. Chile, Comunicación individual N° 2627/2015 (Comité de Derechos Humanos 7 de noviembre de 2017). <https://bit.ly/39XLD9y>
- Coddou Mc Manus, A. (2019). La institucionalidad de Derechos Humanos en Chile: el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Derechos Humanos, y la política exterior chilena. En F. Vargas Rivas (Ed.), *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2019* (pp. 533-590). Universidad Diego Portales. <https://bit.ly/48aylgl>

- Comité de Derechos Humanos (2008). *Observación General N° 33, sobre las obligaciones de los Estados parte con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (CCPR/C/GC/33/CRP.3). Organización de la Naciones Unidas. <https://bit.ly/2KF6G8f>
- Comité de Derechos Humanos (2021). *Reglamento del Comité de Derechos Humanos*. (CCPR/C/3/Rev.12). Organización de la Naciones Unidas. <https://bit.ly/3QE4Un1>
- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2018). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*. (CEDAW/C/CHL/CO/7). Organización de la Naciones Unidas. <https://bit.ly/2Y61220>
- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2011). *Anexo Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a tenor del artículo 7, párrafo 3 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (50° período de sesiones) respecto de la Comunicación N° 22/2009*. Organización de la Naciones Unidas. <https://bit.ly/3qNpP74>
- Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (17 de noviembre de 2020). Working Methods of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women and its Working Group on individual communications received under the Optional Protocol to the CEDAW Convention. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. <https://bit.ly/3NdZzRg>
- Commission on the Status of Women (1997). Additional views of Governments, intergovernmental organizations and non-governmental organizations on an optional protocol to the Convention Report of the Secretary-General. En Economic and Social Council, *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, including the elaboration of a draft optional protocol to the convention* (E/CN.6/1997/5). Organización de la Naciones Unidas. <https://bit.ly/2LV3GVO>
- Connors, J. (2012). Optional Protocol. En M. Freeman, C. Chinkin y B. Rudolf (Eds.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary* (pp. 607-639). Oxford University.
- Connors, J. (2018). "Protection". En D. Moeckli, S. Shah y S. Sivakumaran (Eds.), *International Human Rights Law* (3a ed., pp. 369-410). Oxford University.
- Constitución española, Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 29 de diciembre de 1978. <https://bit.ly/3YtVafY>
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Organización de las Naciones Unidas, 03 de septiembre de 1981. <https://bit.ly/47W42Qi>
- Decreto con Fuerza de Ley N° 3. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 31 de Enero de 2017. <https://bcn.cl/2qvrp>
- Decreto N° 747. Promulga el protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 20 de agosto de 1992. <https://bcn.cl/2nbtj>

- Decreto N° 778. Promulga el pacto internacional de derechos civiles y políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución N° 2.200, el 16 de diciembre de 1966 y suscrito por Chile en esa misma fecha. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 29 de abril de 1989. <https://bcn.cl/2ho0j>
- Decreto N° 789. Promulga la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 09 de diciembre de 1989. <https://bcn.cl/2f7fz>
- Decreto N° 808. Promulga la convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptada por la asamblea general de la organización de las naciones unidas mediante resolución 39/46, de fecha 10 de diciembre de 1984. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de noviembre de 1988. <https://bcn.cl/2j4t4>
- Dulitzky, A. E. (2015). An Inter-American Constitutional Court? The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights". *Texas International Law Journal*, 50(1), 45-93. <https://bit.ly/44wIJUR>
- Estela Deolinda Yrusta y Alejandra del Valle Yrusta v. Argentina, Comunicación individual N° 1/2013 (Comité contra la Desaparición Forzada 12 de abril de 2016). <https://bit.ly/3qHt7Je>
- Estela Deolinda Yrusta y Alejandra del Valle Yrusta v. Argentina, Comunicación individual N° 778/2016 (Comité contra la Tortura 23 de noviembre de 2018). <https://bit.ly/361w53i>
- Farha, L. (2009). Women claiming economic, social and cultural rights -The CEDAW Potential". En M. Langford (Ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (pp. 553-568). Cambridge University. <https://doi.org/khst>
- Forst, R. (2010). "The Justification of Human Rights and the Basic Right to Justification: A Reflexive Approach". *Ethics*, 120(4), 711-740. <https://doi.org/10.1086/653434>
- Forst, R. (2011). *The Right to Justification: Elements of a Constructivist Theory of Justice* (J. Flynn, Trad.), Columbia University. <https://bit.ly/3iCbKXq>
- Fox Principi, K. (2017a). Implementation of decisions under treaty body complaints procedures – Do states comply? How do they do it? [Informe]. UN Office of the High Commissioner for Human Rights. <https://bit.ly/3TiRe2C>
- Fox Principi, K. (2017b). Internal Mechanisms to Implement U.N Human Rights Decisions, notably of the U.N. Human Rights Committee / How can these mechanisms assist States to fulfil their good faith obligations?. *Human rights law journal*, 37(7-12), 237-251.
- Freeman, M. y Chinkin, C. (2012). Introduction. En M. Freeman, C. Chinkin y B. Rudolf (Eds.), *The UN convention on the elimination of all forms of discrimination against women: A commentary* (pp. 1-33). Oxford University.
- García Ramírez, S. (2015). The relationship between Inter-American Jurisdiction and States (National Systems): some pertinent questions. *Notre Dame Journal of International & Comparative Law*, 5(1), 115-152. <https://bit.ly/3XAsnHD>

- Global Alliance of National Human Rights Institutions (2016). *National Human Rights Institutions and United Nations Treaty Bodies* [GANHRI Background Paper]. <https://bit.ly/3D2LVuw>
- Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. (02 de abril de 2004). *Chile* [Informe]. ONU. <https://bit.ly/484MphX>
- Guzman, A. T. y Meyer, T. L. (2010). International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2(1), 171-225. <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>
- Hanski, R. y Scheinin, M. (Comp.). (2007). *Leading Cases of the Human Rights Committee*. Abo Akademi University.
- Harrington, J. (2003). Punting Terrorists, Assassins and Other Undesirables: Canada, the Human Rights Committee and Requests for Interim Measures of Protection. *McGill Law Journal*, 48, 55-87. <https://bit.ly/46y05Br>
- Historia del Decreto Supremo N° 46. Aprueba protocolo facultativo de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Biblioteca del Congreso Nacional, Valparaíso, Chile, 24 de junio de 2021. <https://bit.ly/3CQCq1J>
- Hodson, L. (2014). Women's Rights and the Periphery: CEDAW's Optional Protocol. *European Journal of International Law*, 25(2), 561-578. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu027>
- Holtmaat, R. (2015). The CEDAW: a holistic approach to women's equality and freedom. En A. Hellum y H. Sinding Aasen (Eds.), *Women's Human Rights: CEDAW in International, Regional and National Law* (pp. 95-124). Cambridge University.
- Huneelus, A. (2011). Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights. *Cornell international law journal*, 44(3), 493-533. <https://bit.ly/3NYGwLt>
- Johnstone, I. (2011). *The power of deliberation*. Oxford University.
- Joseph, S., Mitchell, K., Gyorki, L. y Benninger-Budel, C. (2014). *Cómo hacer valorar los derechos de las víctimas de la tortura: un manual sobre los procedimientos de presentación de denuncias individuales ante los órganos de tratados de las Naciones Unidas* (2a ed.). OMCT Red SoS-Tortura. <https://bit.ly/395FU2b>
- Klabbers, J. (2015). *An Introduction to International Organizations Law*. Cambridge University.
- Lacey, N. (2004). Feminist Legal Theory and the Rights of Women. En K. Knop (Ed.), *Gender and Human Rights* (pp. 13-57). Oxford University. <https://doi.org/khvk>
- L.C v. Perú, Comunicación individual N° 22/2009 (Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 25 de noviembre de 2011). <https://bit.ly/3qNpP74>
- Limon, M. (2018). *Reform of the UM Human Rights Petitions System: An assessment of the UN human rights communications procedures and proposals for a single integrated system*. Universal Rights Group. <https://bit.ly/3qK6jIG>
- Merry, S. E. (2003). Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence. *Human rights quarterly*, 25(2), 343-381. <https://doi.org/10.1353/hrq.2003.0020>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). *Situación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: una mirada global* [Informe Interno].

Monitoring the implementation of the Nairobi forward-looking strategies for the advancement of women: other issues. Elaboration of a draft optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [Informe del Secretario General]. Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de la Condición jurídica y social de la Mujer, 10 de enero de 1996. E/CN.6/1996/10. <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>

Murdoch, J. (2010). Unfulfilled Expectations: The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women. *European human rights law review*, (1), 26-46.

O.G. v. Federación de Rusia, Comunicación individual N° 91/2015 (Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 6 de noviembre de 2017). <https://bit.ly/39TEneN>

Oette, L. (2018). The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future. En G. Oberleitner (Ed.), *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts* (pp. 95-115). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-5206-4_5

Opuz v Turkey, N° 33401/02 (Corte Europea de Derechos Humanos 9 de junio 2009). <https://bit.ly/3bY7twe>

Organización de las Naciones Unidas (2014). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Chile. En Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. 18° período de sesiones, 27 de enero a 7 de febrero de 2014 (A/HRC/WG.6/18/CHL/1). <https://bit.ly/47fLPhk>

Organización de las Naciones Unidas (1945). Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En *Carta de las Naciones Unidas*. <https://bit.ly/3sfP7Bz>

Organización de las Naciones Unidas (2013). *Procedimientos para presentar denuncias individuales en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas* (Folleto informativo N° 7/Rev.2). Oficina del Alto Comisionado. <https://bit.ly/39QbxvO>

Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Derechos Humanos. (2022). *OHCHR Juris Database*. <https://juris.ohchr.org/>

Phillips, E, y Pugh, D. (2015). *How to get a PhD: A Handbook for Students and their Supervisors*. McGraw Hill.

Pimentel v. Brasil, Comunicación individual N° 22/2009 (Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 27 de septiembre de 2011). <https://bit.ly/3QuHvo3>

Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 06 de octubre de 1999. <https://bit.ly/44lrQ9b>

- Ravetllat Ballesté, I., y Contreras Rojas, C. (2019). El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Estudio a la luz de su aplicabilidad. *Estudios constitucionales*, 17(2), 225-264. <https://doi.org/khxj>
- Reilly, Niamh (2009). *Women's Human Rights: Seeking Gender Justice in a Globalizing Age*. Polity.
- Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (Advisory Opinion) (International Court of Justice 11 de abril de 1949). <https://bit.ly/3sMwUXr>
- Resolución 48/134. Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de marzo de 1994. A/RES/48/134. <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>
- Resolución 68/268. Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de abril de 2014. A/RES/68/268. <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>
- Reyna Trujillo Reyes and Pedro Arguello Morales v. México, Comunicación individual N° 75/2014 (Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 21 de julio de 2017). <https://bit.ly/2Y8VEuM>
- Romano, C. P. R. (2013). The Rule of Prior Exhaustion of Domestic Remedies: Theory and Practice in International Human Rights Procedures. En N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea y C. Ragni (Eds.), *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves* (pp. 561-572). Springer, pp. 561-572. https://doi.org/10.1007/978-90-6704-894-1_41
- R v Ewanchuk, N° 26493 (Corte Suprema de Canadá 25 de febrero de 1999). <https://bit.ly/3o7fbq9>
- Salama, I. (2011). Remarks by Ibrahim Salama. *Proceedings of the annual meeting - American Society of International Law*, 105, 515-520. <https://doi.org/khxx>
- Scheinin, M. (2005). Reservations to the International Covenant on Civil and Political Rights and Its Optional Protocols – Reflections on State Practice [Manuscrito no publicado]. University of Galway.
- Sonia Yaker v. Francia, Comunicación individual N° 2747/2016 (Comité de Derechos Humanos 17 de julio de 2018). <https://bit.ly/2LXF4vt>
- STS 1263/2018 (Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, España 17 de julio de 2018). <https://bit.ly/3sOiLZL>
- Suttle, O. (2016). Law as Deliberative Discourse: The Politics of International Legal Argument – Social Theory with Historical Illustrations. *Journal of International Law and International Relations*, 12(1), 151-203. <https://bit.ly/44y8sLG>
- Ulfstein, G. (2012). Individual complaints. En H. Keller y G. Ulfstein (Eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy* (Studies on Human Rights Conventions, pp. 73-115). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.004>
- Van Alebeek, R. y Nollkaemper, A. (2012). The legal status of decisions by human rights treaty bodies in national law. En H. Keller y G. Ulfstein (Eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies:*

Law and Legitimacy (Studies on Human Rights Conventions, pp. 356-413). Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047593.009>

Vishaka v State of Rajasthan, N° 666-70 (Corte Suprema de India 13 de agosto de 1997). <https://bit.ly/3iFzny8>

Zwingel, S. (2016). *Translating International Women's Rights, Gender and Politics*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-31501-4>

Para citar este artículo bajo Norma APA 7a ed.

Coddou Mc Manus, A. (2023). La ratificación del Protocolo Facultativo CEDAW: implicancias y desafíos del procedimiento de comunicaciones individuales para el Estado de Chile. *Revista de derecho (Coquimbo. En línea)*, 30: e4700. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-4700>



© AUTOR, 2023



Este es un documento de acceso abierto, bajo licencia Creative Commons BY 4.0.