

Comisión IDH

*Consideraciones sobre
la compatibilidad de
las medidas de acción afirmativa
concebidas para promover
la participación política de la mujer
con los principios de igualdad
y no discriminación*

Año 1999



I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante la "CIM") ha solicitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión") que realice un análisis jurídico de la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa para promover la participación política de la mujer, incluyendo los sistemas de cuotas, con el principio de no discriminación por razones de género, las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales correspondientes. En vista de los términos generales del tema planteado y de la competencia de la Comisión en virtud de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la "OEA"), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención Americana"), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante la "Declaración Americana"), su Estatuto y Reglamento, la presente respuesta trata sobre la compatibilidad general de tales medidas con el principio de no discriminación y las disposiciones pertinentes de los principales instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos. Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que los Estados miembros han asumido conllevan el deber de adaptar la legislación y las prácticas nacionales para que cumplan con las normas aplicables, incluyendo el derecho de la mujer a participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país.

II. ANTECEDENTES

Lograr la representación y la participación plenas de todos los sectores sociales en la vida pública es uno de los objetivos fundamentales de cualquier sistema democrático. La discriminación contra la mujer, en formas diversas y interrelacionadas, ha restringido a lo largo de la historia su capacidad de participar en el gobierno y en la vida pública. Si bien se han logrado importantes avances, las mujeres siguen teniendo una representación claramente minoritaria en esta esfera en los Estados miembros de la OEA y en todo el mundo¹.

En años recientes, se ha tomado medidas adicionales para abordar el problema de la discriminación por género, entre ellas, la modificación o derogación de disposiciones legales que son discriminatorias a primera vista y la aprobación de leyes y políticas destinadas a tratar el problema de la discriminación de hecho.² Más específicamente, algunos países de la región han respondido a la insuficiente representación de la mujer en la vida política con la aprobación de leyes que procuran garantizar una representación mínima de la mujer en las estructuras institucionales del Estado, la selección de mujeres para nombramientos a cargos públicos y la ejecución de programas educativos destinados

a incrementar la participación política de la mujer, entre otras medidas. Tales iniciativas buscan promover la participación de la mujer en la vida pública en el marco del más amplio objetivo de incrementar y salvaguardar la diversidad en la representación política. La ejecución, por parte de varios países de la región, de leyes y políticas encaminadas a aumentar esa diversidad, particularmente el establecimiento de metas cuantitativas o cuotas basadas en el sexo de los candidatos a cargos públicos, ha estado acompañada de una significativa elevación del porcentaje de mujeres elegidas para esos cargos. Por ejemplo, en Argentina, la ley nacional de cuotas ha tenido un efecto favorable en el porcentaje de mujeres que desempeñan cargos electivos, pues se ha elevado el porcentaje de mujeres que participan en el Congreso aproximadamente al 30%³. En virtud de la aprobación de una legislación similar en Bolivia, en 1996, el número de mujeres representantes en el Congreso se elevó al 22%⁴. A partir de 1998, también se ha puesto en práctica sistemas de cuotas en países como Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela y estaban en consideración en otros⁵.

Sin embargo, aunque las constituciones de los países de este hemisferio garantizan a las mujeres el goce de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres, en el escenario global la discriminación de derecho aún persiste en ciertas esferas y países y la discriminación de hecho continúa restringiendo la capacidad de la mujer para ejercer un conjunto de derechos fundamentales, incluyendo el derecho a participar plenamente en la vida pública.

III. CONSIDERACIONES DE DERECHO

A. Disposiciones Aplicables

El tema que es objeto de estudio -la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con el principio de no discriminación por razones de género y las correspondientes disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos- está relacionado con dos conjuntos de intereses, el derecho de participar en el gobierno y en asuntos públicos, por una parte, y los derechos de igualdad y de ser libre de la discriminación, por otra.

1. El Derecho de Participar en el Gobierno y en la Vida Pública

El derecho de participar en el gobierno es reconocido como un derecho fundamental tanto a nivel regional como universal. En el marco del sistema interamericano de derechos humanos, el artículo 23 de la Convención Americana establece el derecho de *todo*

ciudadano "(a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas...; y (c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". Este artículo dispone, además, que el ejercicio de estos derechos puede ser reglamentado exclusivamente "por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". Las obligaciones de los Estados miembros que aún no han ratificado la Convención Americana constan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que constituye una fuente de obligación legal para los miembros de la OEA⁶. La Declaración Americana, por su parte, dispone en el artículo XX que *toda* persona "legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares...". Como es el caso con otros derechos protegidos, estos derechos, consagrados en cualquiera de los dos instrumentos, deben ser respetados y garantizados de manera no discriminatoria. Además, conforme a las finalidades de los instrumentos aplicables en materia de derechos humanos y al principio de eficacia, estos derechos no deben mantenerse como meras formalidades –deben traducirse en garantías sustanciales.

Igualmente, los instrumentos sobre derechos humanos de aplicación universal codifican el derecho de todo ciudadano de participar, en igualdad de condiciones, en la vida política de su nación⁷. Este derecho está consagrado, por ejemplo, en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al codificar el derecho de la mujer de ser libre de la discriminación en todas las esferas, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer hace referencia explícita a la esfera de la vida política (artículo 1). Más específicamente, de conformidad con el artículo 7, los Estados Partes deberán tomar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país" y deberán garantizar "a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones" y de ser elegibles para elección, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los planos públicos⁸.

El artículo es explícito al indicar que la igualdad en la participación política involucra no solamente el derecho de votar sino también el derecho de ser elegida para cargos públicos y de participar plenamente en los asuntos y el servicio públicos de su país. Para lograr el goce pleno de estos derechos por parte de la mujer, "en igualdad de condiciones con

el hombre”, puede ser necesario que los Estados adopten medidas de acción afirmativa.

2. Los Derechos de Igualdad y de Ser Libre de la Discriminación

El principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y una base fundamental del sistema de la OEA. Debe recordarse que el artículo 3(l) de la Carta de la Organización establece, como principio básico, que: “Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”. Los principios de no discriminación y de igual protección de la ley sirven, a su vez, como bases fundamentales de los principales instrumentos normativos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. El artículo 1 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar todos los derechos y libertades reconocidos en el tratado sin discriminación por razones de sexo, entre otras. Entre los derechos protegidos está el derecho de igual protección de la ley y ante la ley, consagrado en el artículo 24.

La Declaración Americana dispone, en el artículo II, que “[t]odas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta Declaración sin distinción de ... sexo [entre otros]”. Entre los otros instrumentos del sistema, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) reconoce la vinculación crucial entre el derecho de ser libre de la discriminación y el reconocimiento de otros derechos fundamentales, especialmente el derecho de ser libre de la violencia basada en el género.

Los objetivos del sistema regional de derechos humanos y el principio de eficacia exigen que estas garantías sean puestas en práctica. En consecuencia, de conformidad con la Convención Americana y la Declaración Americana, el sistema interno deberá ofrecer un recurso judicial accesible y eficaz a las personas que alegan la violación de su derecho de protección contra la discriminación. Además, en los casos en que los recursos internos resultan inaccesibles o ineficaces, el sistema interamericano brinda la posibilidad de un recurso a través de su sistema de casos individuales. De esta manera, las garantías controvertidas no son meramente retóricas o formales; los mecanismos del sistema regional existen para asegurar que se ejecute y haga valer esas garantías.

En el sistema de Naciones Unidas, se da prioridad comparable a los derechos de igualdad y no discriminación. Precisamente uno de los propósitos de las Naciones Unidas, establecido en el artículo 1(3) de su Carta, es de promover el respeto a los derechos humanos sin

distinción de raza, sexo, idioma o religión. Los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal afirman que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y que toda persona debe, por lo tanto, gozar de los derechos reconocidos “sin distinción alguna” en razón de su sexo, entre otros factores. Ese instrumento (artículo 7) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 3 y 26), entre otros, tratan con mayor detalle sobre el derecho de protección contra la discriminación y el derecho de igualdad de protección de la ley.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer refuerza las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Carta Internacional de Derechos Humanos al definir la discriminación contra la mujer y exigir que los Estados Partes adopten medidas específicas para combatirla. Esta discriminación está definida en el artículo 1 de la siguiente manera:

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

La definición abarca cualquier diferencia en el trato basada en el sexo que, intencional o inadvertidamente, ponga a la mujer en desventaja; impida el reconocimiento, por parte de la sociedad en su conjunto, de los derechos de la mujer en las esferas pública y privada; o impida a la mujer ejercer los derechos humanos que le son reconocidos.

B. Evaluación de la Compatibilidad de las Medidas Especiales de Acción Afirmativa con la Obligación del Estado de Garantizar los Derechos de Igualdad y No Discriminación

Como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el amplio compromiso de reconocer los derechos fundamentales de todas las personas sin discriminación proclamado en la Carta de la OEA (artículo 3(I)), la Convención Americana (artículo 1) y la Declaración Americana (artículo II), el trato que de alguna manera discrimina con respecto al ejercicio de cualquier derecho protegido es incompatible con el régimen legal interamericano⁹. Más específicamente, el derecho a la igualdad de protección de la ley, consagrado en el artículo 24 de la Convención Americana y el artículo II de la Declaración Americana, exige que la legislación nacional otorgue sus protecciones sin discriminación¹⁰. El derecho de igualdad ante la ley “prohíbe todo trato

discriminatorio que tenga su origen en una norma legal”¹¹. La prohibición de la discriminación se extiende, por lo tanto, a la legislación interna, que los Estados miembros deben mantener libre de disposiciones discriminatorias¹².

Para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas que se encuentran en situaciones suficientemente análogas o comparables¹³. Sin embargo, como ha señalado la Corte Interamericana, las diferencias en el trato en circunstancias que son, por lo demás, similares no son necesariamente discriminatorias¹⁴. Una distinción basada en “criterios razonables y objetivos” puede servir un interés legítimo del Estado de conformidad con los términos del artículo 24¹⁵. Puede, de hecho, ser necesaria para que se haga justicia o para proteger a las personas que requieren de la aplicación de medidas especiales¹⁶. “No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia...”¹⁷. Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) tiene un objetivo legítimo y (2) emplea medios que son proporcionales al fin que se persigue¹⁸. “En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento”¹⁹.

Las distinciones previstas en la ley y basadas en criterios relativos a la condición, como, por ejemplo, la raza o el sexo, necesariamente dan lugar a un examen minucioso. Lo que la Corte y la Comisión Europeas han manifestado es igualmente aplicable para las Américas –que en vista de que “el fomento de la igualdad de los sexos es actualmente un objetivo primordial”, ... “se tendrían que esgrimir razones de peso” para justificar una distinción basada exclusivamente en el sexo²⁰. Entre las razones que han bastado para justificar ciertas distinciones en el trato en el sistema europeo están el beneficio de medidas que alientan a las mujeres casadas a trabajar fuera del hogar como un medio para terminar con los prejuicios y fomentar la igualdad de los sexos²¹, así como ciertos aspectos del derecho de familia relativos a los derechos maternos y/o paternos²².

El artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer proporciona una importante pauta para comprender la base jurídica para la adopción de medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer. En la parte pertinente, reza así:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará,

como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se haya alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Este artículo reconoce que, aun en los casos en que se otorga igualdad a la mujer como una cuestión de derecho, esto no equivale a una garantía de igualdad de oportunidad y trato. Se permite la adopción de medidas especiales para corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidad. Se debe destacar que, en tales circunstancias y cuando se lo implemente, de acuerdo con lo requerido, el artículo 4 dispone, como una cuestión de derecho, que estas medidas no constituyen discriminación.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hizo hincapié en la distinción entre la igualdad formal y la igualdad de hecho y en el papel de las medidas especiales de carácter temporal en su recomendación general Nº 5. El Comité indicó que, "si bien se han conseguido progresos apreciables en lo tocante a la revocación o modificación de leyes discriminatorias, sigue existiendo la necesidad de que se tomen disposiciones para aplicar plenamente la Convención introduciendo medidas tendientes a promover de facto la igualdad entre el hombre y la mujer". En consecuencia, recomendó "que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cuotas para hacer que progrese la integración de la mujer en la educación, la economía, la *política* y el empleo"²³.

En su observación general No. 25, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas analizó la adopción de estas medidas especiales en relación al derecho de todo ciudadano a la participación política en términos de igualdad, consagrado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como una cuestión general, el Comité señaló que "[c]ualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables"²⁴. A su vez, para garantizar la igualdad de acceso a los cargos públicos, es necesario que:

los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [a/de cargos públicos] deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso²⁵.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hizo un análisis más completo de la relación entre el derecho de la mujer de participar en el gobierno y la

necesidad de adoptar medidas especiales de carácter temporal en su recomendación general No. 23. “El principio de la igualdad entre la mujer y el hombre se ha reafirmado en las constituciones y la legislación de la mayor parte de los países, así como en todos los instrumentos internacionales. No obstante, en los últimos 50 años, la mujer no ha alcanzado la igualdad; su desigualdad, por otra parte, se ha visto reafirmada por su poca participación en la vida pública y política”²⁶. “La eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre”²⁷. Por lo tanto, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fomenta la adopción de medidas especiales de carácter temporal para hacer valer el derecho de participar en la vida pública:

Dondequiera que se han aplicado estrategias efectivas de carácter temporal para tratar de lograr la igualdad de participación se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas y cuotas numéricas y se ha buscado a la mujer para nombrarla en cargos públicos.... La eliminación oficial de las barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política²⁸.

C. Análisis

En principio, para examinar la compatibilidad de las medidas especiales de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Convención Americana y la Declaración Americana, es necesario analizar una serie de temas. Hay tres preguntas que son de crucial importancia. Primero, ¿provoca la medida una diferencia en el trato que se sitúe dentro del campo de aplicación de la Convención Americana o la Declaración Americana, respectivamente? Segundo, si lo hace, ¿tiene esa diferencia en el trato un objetivo legítimo? Este análisis toma en consideración los intereses que el Estado procura atender y los objetivos que pretende lograr. Tercero, ¿son los medios empleados proporcionales al fin que se persigue? En otras palabras, ¿hay un equilibrio razonable de intereses entre el fin que se persigue y cualquier restricción que se imponga sobre los derechos? Si se trata de una restricción, ¿se ha impuesto la medida menos restrictiva posible para alcanzar el objetivo que se persigue? ¿Es el trato en cuestión arbitrario o injusto en cualquier caso?

La evaluación de estas cuestiones debe tomar en cuenta que una distinción basada en la condición, por ejemplo en el sexo, da lugar a un escrutinio más riguroso.

En términos generales, las comunidades regional e internacional han reconocido que, aunque la existencia de una igualdad formal de derecho es un requisito previo fundamental para superar la discriminación, ésta no se traduce necesariamente en una igualdad en la práctica²⁹. Por el contrario, mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario. Como se indicó anteriormente, se debe hacer efectivas las obligaciones regionales e internacionales de los Estados en materia de derechos humanos a nivel nacional a través de la legislación y la práctica internas. En consecuencia, en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera.

La manera en que se persigue y lleva a cabo este objetivo de promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación política es, en primera instancia, necesariamente una función de la legislación y la formulación de políticas a nivel nacional y está integralmente relacionada con la situación y la historia específicas del país. Las consideraciones precedentes proporcionan pautas generales para examinar la compatibilidad de una medida particular de acción afirmativa adoptada por un Estado miembro de la OEA con las obligaciones de igualdad y no discriminación. La medida específica debe entonces ser analizada sobre la base de esas consideraciones, sus características precisas y el contexto nacional. En particular, las disposiciones regionales e internacionales que justifiquen y/o requieran la adopción de medidas especiales de acción afirmativa para promover la participación política de la mujer contemplan que la necesidad de tales medidas y su idoneidad sean evaluadas en relación a la existencia real de un trato discriminatorio. Estas medidas son, además, contempladas de carácter temporal en el sentido de que, una vez que se ha

logrado la igualdad de acceso y de resultados, ya no son necesarias. Estos elementos de análisis están, por definición, inextricablemente vinculados al contexto nacional.

IV. CONCLUSIÓN

En principio, las medidas de acción afirmativa están en pleno cumplimiento del principio de no discriminación y de las disposiciones aplicables de la ley de derechos humanos; de hecho, tales medidas bien podrían ser requeridas para lograr la igualdad sustantiva de oportunidades. La consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio. En consecuencia, con el propósito de alentar la adopción de nuevas acciones que permitan alcanzar este objetivo, esta Comisión ha recomendado a los Estados miembros que:

... de conformidad con el artículo... [XX] de la Declaración Americana y el artículo 23 de la Convención Americana, ... mantengan y amplíen las medidas para alentar la participación de la mujer en la toma de decisiones en el ámbito público, incluyendo medidas de acción positiva. A la vez, la Comisión insta a los Estados miembros a asegurarse de que la mujer tenga una representación apropiada en todos los planos gubernamentales, a nivel local, provincial, estatal y nacional, a desarrollar estrategias para incrementar la integración de la mujer a los partidos políticos y a tomar nuevas medidas para incorporar plenamente a los sectores de la sociedad civil, inclusive a aquellos que representan los intereses de las mujeres, al proceso de formulación y ejecución de políticas y programas³⁰.

La CIM, por su parte, ha recomendado una serie de medidas concebidas para promover esa participación, incluyendo, entre otras, que los Estados miembros:

Promover la reforma de las leyes electorales y de los estatutos de los partidos políticos a fin de incluir mecanismos que garanticen la participación equitativa de mujeres y hombres.

Promover legislación que consagra la incorporación proporcional de las mujeres en los cargos de elección popular en aquellos países donde no exista y apoyar el fortalecimiento y la reglamentación de las leyes o normativas electorales que asignen cuotas proporcionales de candidaturas femeninas a cargos de elección popular³¹.

La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales. Como lo

han reconocido las comunidades regional e internacional, la consecución de una participación libre y plena de la mujer en todas las esferas de la vida pública es una obligación que bien podría exigir la adopción de medidas especiales de acción afirmativa concebidas para hacer realidad la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Notas

- 1 Véase, en general, CIM, *Igualdad de Oportunidades y Equidad de Género*, [Documento de Trabajo de la Reunión Interamericana de Consulta sobre la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de toma de Decisiones], OEA/Ser.L.II/2.29, CIM/doc.39/98 Ap. 1, 25 septiembre 1998, Sección V (que cita fuentes adicionales); CIM, *Plan de Acción de la CIM para la Participación de la Mujer en las Estructuras de Poder y de Toma de Decisiones*, CIM/Ser.L.II.8.1 (1999), págs. 27-30; CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.LV/II.100, Doc. 17, 13 octubre 1998, págs. 25-26.
- 2 Si se desea información sobre los avances logrados en el marco del diálogo regional sobre la relación entre las mujeres y el poder, véase, en general, CIM, *Igualdad de Oportunidades*, *supra*, secciones II y III. Además, los Jefes de Estado y de Gobierno de la región dieron importancia al derecho de la mujer de participar en la vida pública durante las dos Cumbres de las Américas. Véase “Cumbre de las Américas, Plan de Acción”, (Miami, 1994), sección II.18 (que contiene el compromiso de los gobiernos de “promover la participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, social y económica”); “Plan de Acción, Segunda Cumbre de las Américas” OEA/Ser.G, CP/doc.3045/98, 4 mayo 1998, sección IV.
- 3 Véase CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, *supra*, pág. 23.
- 4 *Id.*
- 5 CIM, *Igualdad de Oportunidades*, *supra*, Sección V.2.3.
- 6 En virtud de la ratificación de la Carta de la OEA, todos los Estados miembros asumen ciertas obligaciones en materia de derechos humanos. Para aquellos Estados miembros que son Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, este tratado establece los derechos que se comprometen a defender. Para los restantes Estados, tales derechos constan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que constituye una fuente de obligación internacional para todos los Estados miembros. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Ser. A N° 10.
- 7 Cabe señalar que los órganos del sistema interamericano de derechos humanos pueden remitirse a otros tratados pertinentes en el desempeño de sus respectivos mandatos. Véase artículo 29, Convención Americana; Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, “Otros Tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 43. “El propósito de integración del sistema regional con el universal” ha encontrado su expresión en la práctica de la Comisión de invocar otros tratados relativos a derechos humanos en las Américas, tanto bilaterales como multilaterales, “perfectamente ajustada al objeto y fin de la Convención, de la Declaración Americana y del

- Estatuto de la Comisión." *Id.* (que cita, con aprobación, la práctica de la Comisión en virtud de la Declaración y la Convención).
- 8 La participación de la mujer en el gobierno ha sido considerada como un tema de especial importancia por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (recomendaciones generales 5, 8 y 23) y el Comité de Derechos Humanos (observación general 25). Este derecho también se destacó notablemente en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (véase Declaración, párrafo 13; Plataforma, párrafos 181-189) y en la Declaración y Programa de Acción de Viena (véase párrafos 18, 43). Se puede también observar que la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer reconoce el derecho de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, "de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales" (artículo 8; véase, también, recomendaciones generales 8 y 23, *supra*). Las recomendaciones y observaciones generales a los que se hace referencia están reimpresos en "Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptados por Órganos de Derechos Humanos creados en virtud de Tratados", HR/GEN/1/Rev.3, 15 de agosto de 1997.
- 9 Véase, en general, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Ser. A No. 4, párrafo 53 (que examina el cumplimiento de la medida en virtud de la Convención Americana). "La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona." *Id.*, párrafo 55.
- 10 Véase, p. ej., *id.*, párrafo 54.
- 11 *Id.*
- 12 Véase *id.*
- 13 Véase, p. ej., Comisión Europeo de Derechos Humanos, Lindsay contra el Reino Unido, Decisión del 11 de noviembre de 1986 sobre admisibilidad, 49 D&R 181 (que determinó que las parejas casadas y no casadas no se encuentran en situaciones análogas en relación a la distinción en el régimen tributario, al considerarlas en el contexto de los derechos y obligaciones relacionados con el matrimonio). Obsérvese que en el presente análisis se cita jurisprudencia de la ONU y de los sistemas europeos de derechos humanos para ilustrar cómo se ha aplicado ciertos principios de derecho en la práctica en otros sistemas.
- 14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párrafo 56, que cita a la Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Belgian Linguistics (fondo), Sentencia del 23 de julio de 1968, pág. 34.
- 15 Véase, en general, *id.*; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Broeks contra Holanda, Com. No. 172/1984, párrafo 13, Zwaan de Vries contra Holanda, Com. No. 182/1984, párrafo 13.
- 16 Véase, p. ej., Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-4/84, *supra*, párrafo 56.
- 17 *Id.*, párrafo 57.
- 18 Véase, p. ej., Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Belgian Linguistics, *supra*; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Aumeeruddy-Cziffra y otros contra Mauritius, Com. No. 35/1978, párrafo 9.2 (b)2(l)8 (que advierte, en general, que una distinción negativa en el trato requiere de una justificación suficiente).

- 19 Véase CIDH, Informe No. 28/98, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala (admisibilidad), en el *Informe Anual de la CIDH 1997*, OEA/Ser.LN/II.98, Doc 7 rev., 13 abril 1998, párrafo 36, que cita a Van Raalte contra Holanda, 24 E.H.R.R. 503, párrafo 42.
- 20 Véase, p. ej., Corte Europea de Derechos Humanos, Karlheinz Schmidt contra Alemania, Ser. A No. 291-B, julio 18, 1994, párrafo 24, que cita a Schuler-Zraggen contra Suiza, Ser. A No. 263, 24 de junio de 1993, párrafo 67; Burghartz contra Suiza, Ser. A No. 280-B, 22 de febrero de 1994, párrafo 27.
- 21 Véase Lindsay, *supra*, págs. 190-91 (que trata sobre una distinción en la exención tributaria que, cabe observar, afectaba a un número muy pequeño de contribuyentes (3% del total)).
- 22 Véase, p. ej., Comisión Europeo de Derechos Humanos, MB contra el Reino Unido, Decisión del 6 de abril de 1994 sobre admisibilidad, 77A D&R 108 (que determinó que la distinción entre la madre biológica y el padre con respecto al otorgamiento automático de responsabilidad paterna era razonable y justificada en vista del vínculo biológico con el niño); Corte Europea de Derechos Humanos, Rasmussen contra Dinamarca, Decisión del 28 de noviembre de 1984, Ser. A No. 87.
- 23 El énfasis es añadido. Recomendación general No. 5 (séptima sesión, 1988), reimpresa en "*Recopilación*", *supra*.
- 24 Observación general 25 (quincuagésima séptima sesión, 1996), reimpreso en "*Recopilación*", *supra*, párrafo 4. El Comité observó que la edad puede ser una base razonable para reglamentar el derecho de votar, como la incapacidad mental declarada puede ser una razón razonable para negar el derecho de votar. *Id.*
- 25 *Id.*, párrafo 23.
- 26 Recomendación general No. 23 (décimo sexta sesión, 1997), reimpreso en "*Recopilación*", *supra*, párrafo 13.
- 27 *Id.*, párrafo 15.
- 28 *Id.*
- 29 En este respecto, la realidad de las desigualdades desarrolladas y mantenidas a lo largo de la historia demuestra la necesidad de adoptar medidas de acción afirmativa para corregir un trato que puede parecer que se aplica igualmente a personas que se encuentran en situaciones similares, cuando en realidad el mismo trato simplemente se aplica a personas en circunstancias sustancialmente disímiles.
- 30 CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, *supra*, pág. 33.
- 31 Véase CIM, *Plan de Acción*, *supra*, párrafos III.g – h.