



Programa de Monitoreo

# Guía para la elaboración de Lista de Cuestiones Críticas para los Comités Monitores de los tratados de las Naciones Unidas



2010

**Guía para la elaboración de Lista de Cuestiones Críticas para los Comités Monitores de los tratados de las Naciones Unidas**

Elaboración: Susana Chiarotti. Responsable del Programa de Monitoreo  
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer –  
CLADEM

Estados Unidos 1295 - 702, Lima 11 - Perú

Telefax: (511) 463-5898

Correo electrónico: [monitoreo@cladem.org](mailto:monitoreo@cladem.org)

Página web: [www.cladem.org](http://www.cladem.org)

Primera edición, agosto 2009

Segunda edición, agosto 2010

## GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LISTA DE CUESTIONES CRÍTICAS PARA LOS COMITÉS MONITORES DE LOS TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS

Esta es una guía para elaborar nuestras Listas de Cuestiones Críticas, o de Preocupaciones acerca de los derechos de las mujeres en nuestros países, destinadas a los Comités Monitores de los Tratados de Naciones Unidas.

Actualmente, CLADEM monitorea el cumplimiento de los tratados de derechos humanos ante 4 Comités Monitores de ONU: el Comité de Derechos Humanos, el Comité del PIDESC, la CEDAW y el Comité de los Derechos de Niños/as.

Esta tarea de monitoreo incluye:

- a) preparación de Lista de cuestiones críticas,
- b) preparación de reportes sombra
- c) participación en las sesiones de los Comités donde se discuten los reportes
- d) elaboración de un plan de incidencia nacional para divulgar las observaciones finales de los Comités y exigir el cumplimiento de las deudas pendientes por parte de los Estados.

En este breve instructivo nos ocuparemos del punto a) preparación de Lista de Cuestiones Críticas.

Los Comités Monitores de la ONU, que vigilan el cumplimiento de los tratados, sesionan regularmente en Ginebra. Excepcionalmente, algunas sesiones de CEDAW y el Comité de Derechos Humanos se realizan en Nueva York.

Antes de revisar los reportes gubernamentales, los expertos y expertas de los Comités suelen dividirse en grupos de trabajo y reunirse en una pre-sesión para preparar la agenda y el listado de temas que revisarán en cada país. Esa Pre-sesión tiene lugar, habitualmente, **dos sesiones antes** de aquella en que considerarán los reportes de nuestros países (y nuestros reportes sombra). Un grupo de trabajo estudia las informaciones sobre el país y confecciona una lista de preguntas que le hará al Estado, cuando revise su cumplimiento del tratado que ellos monitorean.

Las organizaciones no gubernamentales podemos colaborar aportando nuestras ideas sobre cuales son las prioridades. Además, es otra posibilidad de ejercer incidencia política. Para ello, solemos **preparar una Lista de Preocupaciones o Cuestiones Críticas** y enviarlas al comité para que las tengan en cuenta a la hora de elaborar la Lista de preguntas que le harán al Estado.

El Comité revisará los reportes anteriores, la información disponible (incluso nuestros listados) y le enviará una lista de preguntas a los Estados, que ellos deben responder en el plazo de 6 semanas. Luego, cada Comité publica en su página web esta lista de cuestiones y también las que enviaron las organizaciones no gubernamentales.

Esta es una oportunidad de influir con una lista de temas y preguntas sobre cuestiones que preocupan a las mujeres de nuestros países. Sugerimos que convoquen a las compañeras del CLADEM y si es posible a otras organizaciones aliadas y debatan estos temas. Allí pueden hacer una lluvia de ideas sobre las cuestiones más preocupantes de la situación de las mujeres de cada país.

### ***Formato:***

- a) Extensión: No tiene que ser un listado largo. El documento no debe superar las tres páginas (**Por favor, no más de 3**),
- b) A diferencia de los reportes sombra, la Lista de Preocupaciones no requiere abundantes citas de fuentes, ni estadísticas, es un punteo de problemas con breves referencias probatorias.
- c) Sugerimos colocar primero el artículo del Pacto al que se hace referencia, luego el título del problema, y un párrafo de explicación. Conviene seguir el orden de los artículos del Pacto para facilitar el trabajo de los/as miembros/as del Comité.

Ejemplo: **Artículo 10 - “Discriminación en los contenidos educativos:**

*El Estado Argentino no ha reformado los contenidos curriculares ni promovido los cambios de contenidos en los libros de textos que siguen mostrando estereotipos discriminatorios para las mujeres....”*

### ***Contenido:***

- a) El grupo que prepare la Lista puede comenzar leyendo el Pacto o Convención y seleccionando los artículos que no se respetan en el país. Luego, los van analizando siguiendo el orden de cada tratado.
- b) No es necesario abarcar todos los artículos de una convención o Pacto. A veces hay cuestiones muy preocupantes relacionadas sólo con 4 ó 5 artículos. En ese caso pueden concentrarse en ellos.

- c) Lo ideal es **que la Lista de Cuestiones Críticas tenga relación con el Reporte Sombra** que luego prepararán para el mismo Comité. O sea, que sea un listado o esqueleto de lo que será el futuro reporte. Incluso podría ser el resumen ejecutivo del reporte, en caso que ya hubieran avanzado con la preparación.
- d) **Priorizar: Un tema clave** es la selección de los problemas más importantes. Sabemos que las mujeres sufrimos muchas e importantes vulneraciones a nuestros derechos, pero tenemos que priorizar aquellos que son más graves, persistentes, difíciles de solucionar. Si hacemos un listado de violaciones seguramente superaríamos el centenar. Pero si presentamos un largo rosario de temas, los expertos/as les prestarán menos atención.
- e) **Creando jurisprudencia de género.** Es importante que nuestro ejercicio de monitoreo sirva para crear nueva jurisprudencia, que visibilice la manera específica en que se violan los derechos de las mujeres y las dificultades para encontrar justicia. Por ello, debemos hacer una lectura con lentes de género de cada tratado y ver, con esa mirada, nuestros derechos.

### ***Plazo:***

El Programa de Monitoreo usualmente les avisa con bastante anticipación para que preparen la lista de cuestiones críticas. Luego las revisa, si hay tiempo se hacen traducir (lo cual permite que muchos/as más expertos/as la puedan leer) y las envía al Comité respectivo 2 semanas antes de la Pre-Sesión del Grupo de Trabajo.

Una vez analizadas, las listas de cuestiones, tanto las que preparó el Comité respectivo como las que presentaron las ONG, son subidas al sitio web de la Alta Comisionada, en la parte que anuncia la sesión donde se analizará el reporte sombra del país.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/>

en un rubro llamado “Información proveída al Comité”. Se busca debajo de la letra S donde están las publicaciones en español.

En la página siguiente adjuntamos un ejemplo de Lista de Cuestiones Críticas para que sirva de guía:



## Comité de Derechos Humanos – Sesión 96 Ginebra, del 13 - 31 de julio de 2009

### Lista de Preocupaciones sobre los Derechos Civiles y Políticos de las mujeres de Argentina

Las organizaciones firmantes desean hacer llegar a los y las expertos/as del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la siguiente lista de cuestiones preocupantes, para que sean analizadas en la sesión del Grupo de Trabajo sobre Argentina.

Si bien desde el último reporte presentado al Comité se hicieron importantes avances en materia de derechos humanos, con la reapertura de los juicios contra los responsables de delitos contra los derechos humanos de la última dictadura; avance en la restitución de nietos y nietas a las Abuelas de Plaza de Mayo; la sanción de leyes como la de violencia integral contra las mujeres en el año 2009 y la Ley 25.673/2003 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable etc.; muchos derechos civiles y políticos de las mujeres continúan siendo vulnerados.

**Art. 3: Igualdad entre varones y mujeres:** Si bien se acaba de sancionar una ley integral de violencia contra las mujeres que es altamente satisfactoria, (Ley 26.485 de abril de 2009. Pendiente de reglamentación), se mantienen dificultades para el **acceso a la justicia** por parte de las mujeres, especialmente en casos de violencia sexual. Debido a ello, las organizaciones firmantes han presentado ante este Comité el Caso LNP c. Argentina (Comunicación 1610/2007), de una joven toba violada por 3 criollos y a la que se le negó justicia, todo el juicio se tramitó sin traducción al idioma Qom-Toba; no se le dio apoyo ni asesoramiento y obtuvo una sentencia discriminatoria. Existen otros casos similares en el resto del país, que requieren una inmediata sensibilización y capacitación del Poder Judicial en todas las provincias.

**Art. 6: Derecho a la vida.** Este Comité en el año 2000 planteó al Estado "14. *En cuanto a los derechos relacionados con la salud reproductiva, preocupa al Comité que la criminalización del aborto disuada a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite,...*". Si bien se ha creado un Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable en el año 2003, la situación denunciada en el año 2000 sigue siendo preocupante. Por ello, las organizaciones firmantes, han llevado ante este Comité el Caso LMR c. Argentina, (Comunicación 1608/07) donde se denuncia la negación del recurso de aborto legal a una joven con discapacidad mental. Este caso es representativo de un patrón de casos que han tenido lugar en distintos puntos del país: la atención de Aborto no Punible (ANP) se caracteriza por la incapacidad del Estado de dar una respuesta oportuna. Una fuerte presión de los grupos fundamentalistas religiosos sobre distintos niveles del Estado y la resistencia de la corporación médica y de las instancias inferiores del Poder Judicial a aplicar la ley. Asimismo, han tomado estado público situaciones de destrucción de anticonceptivos en diferentes provincias por haberse vencido.

**Art. 7:** Se han constatado **tratos crueles, inhumanos y degradantes** a mujeres en Servicios de Salud Sexual y Reproductiva, motivo por lo cual se ha creado un Observatorio<sup>1</sup> específico sobre el tema, que ha detectado la violación al derecho a la intimidad, insultos, tratos groseros y discriminatorios a mujeres que acuden a esos servicios, llegando hasta la práctica de legrados sin anestesia a mujeres que llegan a los mismos con secuelas de abortos inseguros.

Asimismo, preocupan los casos de tortura en las cárceles y comisarías argentinas<sup>2</sup>. La privación de libertad tiene un impacto diferencial en las mujeres. Como forma especial de tortura preocupa la situación de las mujeres privadas de libertad junto a sus hijos/as menores de cuatro años y las mujeres embarazadas, las que sufren de manera mayor las carencias en materia de salud, alimentación e higiene de las unidades carcelarias en las que se encuentran. La amenaza de que sus hijos/as sufran alguna enfermedad y/o se eduquen en el ámbito carcelario, importa una forma de trato degradante y cruel para las mujeres que lo vivencian diariamente. Al ser las mujeres un grupo minoritario en el sistema carcelario, las prisiones en las que se alojan están alejadas de las localidades en donde se encuentran sus familias (parejas y amistades). Si bien la ley nacional de ejecución penal N° 24.660, consagra el derecho de las prisioneras al contacto periódico con sus familiares/amistades, al ser escasos los centros de detención que alojan mujeres, en la práctica el ejercicio de este derecho se ve obstaculizado, importando ello un trato cruel y degradante.

**Art. 10: Trato digno y humano en prisión.** Nos preocupa la existencia de situaciones de trato indigno e inhumano a mujeres en situación de encierro en diferentes centros de detención del país: mala alimentación, condiciones muy precarias de acceso a higiene corporal, el aislamiento como la estrategia básica de control de conflictos y faltas de conducta, violencia física, la reiteración de revisiones vejatorias, hacinamiento, entre otras<sup>3</sup>.

Por ejemplo, se reporta que en la provincia de Jujuy, en septiembre de 2005, había alojadas veinticinco mujeres, una adolescente de 16 años, dos niños de 4 años y uno de 5 en un trailer de camión de aproximadamente 2 metros de ancho y 10 de largo, similar a los utilizados por los frigoríficos para el transporte de reces<sup>4</sup>. Se reporta también la dificultad de las detenidas de denunciar abusos por parte del personal u otras detenidas. En la Unidad 31 de Ezeiza en 2006, el 88% de las detenidas entrevistadas por la Defensoría General de la República Argentina no recibió ningún tipo de información sobre sus derechos y los medios para presentar denuncias y el 92% refirió no haber recibido información sobre la forma de denunciar.

En relación con el derecho al trabajo, cabe señalar que las posibilidades de empleos con que cuentan las mujeres en las cárceles se adecuan a los estereotipos que legitiman la histórica subordinación de la mujer al hombre: talleres de bordado; cocina y costura son las más usuales formas de “empleo” de las mujeres privadas de libertad. No existen tampoco cursos de capacitación que permitan a las mujeres insertarse realmente en el mercado laboral una vez en libertad.

---

<sup>1</sup> Ver <http://www.insgenar.org.ar/observatorio/estamos.shtml>

<sup>2</sup> En lo relativo a Mujeres privadas de la libertad, se consultó información recabada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial por la Memoria.

<sup>3</sup> Tal el caso del Ministerio Público de Defensa (*Encuestas realizadas por la Defensoría General de la República Argentina en la Unidad 31 de Ezeiza, septiembre 2006*) y la Procuración Penitenciaria de la Nación (*Informe Anual 2003–2005, Edición Crearte, 2006*)

<sup>4</sup> Ministerio Público de la Defensa, *La Defensa oficial y su impacto en la jurisprudencia*, Buenos Aires, 2005).

**Art. 14: acceso a la justicia; debida defensa en juicio y debido proceso penal.** El Comité ha hecho especial hincapié en el acceso de las mujeres a la justicia. Preocupa el hecho de que las mujeres privadas de libertad tienen menor conocimiento de la evolución de sus procesos, de sus derechos en el proceso, de las normas que rigen la privación preventiva de libertad, etc. Los funcionarios toman decisiones en relación con las mujeres sin contemplar su especial situación de vulnerabilidad en los centros penitenciarios. Preocupa que desde el poder judicial se siguen reproduciendo visiones patriarcales del Derecho: la existencia de defensores/as, jueces y juezas y fiscales que no conocen acabadamente el derecho internacional de los Derechos Humanos y las obligaciones internacionales asumidas por Argentina son algunos de los graves obstáculos al acceso real a la justicia por parte de las mujeres.

**Art. 16 y 18:** En relación a la **libertad religiosa y de pensamiento**, este Comité ha expresado su inquietud en el año 2000 ante *“el trato preferencial, incluidas subvenciones financieras, que recibe la Iglesia Católica en comparación con otras confesiones, lo que constituye discriminación por razones religiosas en virtud del artículo 26 del Pacto”*. En este sentido, expresamos la necesidad de la separación Iglesia-Estado: todavía no se ha modificado la derivación de fondos a la Iglesia Católica (como el sueldo a los obispos) y la atención a situaciones de pobreza sigue siendo derivada a Caritas – una organización de la Iglesia Católica Apostólica Romana), la cual realiza sus tareas desde una identidad religiosa.