

## La convención de la ONU sobre los derechos de la mujer

# Oportunidades para quienes facilitan servicios de Planificación Familiar

Por Rebecca J. Cook y Jeanne M. Haws\*

Uno de los logros más significativos de la Década de las Naciones Unidas para el adelanto de la mujer (1976-1985) fue la preparación y adopción de dos importantes documentos internacionales. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el conjunto de estrategias progresivas para la culminación de las metas de la Década de la Mujer desde entonces hasta el año 2000. La Convención es el instrumento legal, internacionalmente decisivo que exige respeto hacia los derechos humanos de la mujer y su observancia, siendo de alcance amplio, universal y de índole legalmente obligatorio. Las estrategias reseñan las medidas que los países deben tomar para que en el año 2000 se obtenga la igualdad entre el hombre y la mujer. Además establecen que para acabar con la discriminación, se debe buscar un compromiso más enérgico que el que se sugirió en los documentos de las dos conferencias internacionales que las antecedieron durante la Década de la Mujer-ONU.

Los países que ratificaron o se adhieron a la Convención (conocidos como Estados partes) quedaron legalmente obligados a observar sus disposiciones una vez veinte gobiernos la hubiesen ratificado. Esto ocurrió en 1981. Así, el tratado entró en vigencia antes de lo esperado, como

no ha sido el caso de las anteriores convenciones de la ONU. Para mayo de 1987, 92 países se habían convertido en Estados partes y otras 21 naciones la habían firmado pero no ratificado.

La Convención es el primer tratado internacional en que legalmente los Estados partes adquieren la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer en lo civil, político, económico, social y cultural, incluyendo la salud y planificación familiar. Al ratificarla o al adherirse los países asumen la obligación legal y positiva de "seguir, por todos los medios apropiados, y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer". (Art. 2).

En 1983, la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (cuerpo asesor del Consejo Económico y Social de la ONU) solicitó al Secretariado de las Naciones Unidas que preparara las estrategias. Lo que resultó del trabajo de la sección del Secretariado para el adelanto de la mujer fue un documento comprensivo de 372 párrafos que se refieren a los obstáculos que se le atraviesan a la igualdad, al desarrollo y a la paz; es un plan básico para vencer estos obstáculos y para implementar medidas a nivel nacional. En 1985, durante la Conferencia Mundial de la Mujer, los delegados de más de 150 países, adoptaron el documento con las estrategias, por consenso, sin un solo voto en contra,

y éstas fueron luego aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1985.

La importancia de la convención radica en su capacidad para imponer obligaciones legales a los gobiernos, para que eliminen la discriminación contra la mujer. La importancia de las estrategias orientadas hacia el futuro es que establecen disposiciones específicas que se pueden utilizar donde sea necesario para mejorar la condición de la mujer. En otras palabras, la Convención establece las leyes generales contra la discriminación de la mujer y las Estrategias indican el plan de acción que los países deben seguir, por ejemplo, en sus planes de desarrollo o en sus reglamentos administrativos para asegurar que la ejecución de sus leyes y políticas sea compatible con las disposiciones de la Convención. Los dos documentos proporcionan herramientas sin precedentes para el progreso de la igualdad entre el hombre y la mujer. En las siguientes páginas describiremos detalladamente las disposiciones de la Convención y de las estrategias así como su utilización en la búsqueda de la igualdad de los derechos de los hombres y las mujeres, particularmente en las áreas de planificación familiar y derechos reproductivos.

### LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION SEXUAL

Los simples llamamientos a la elimi-

\* La Doctora Cook es profesora de la Facultad de Leyes de la Universidad de Toronto y la Doctora Haws trabaja actualmente en la AVSC "Association for Voluntary Surgical Contraception".

nación de la discriminación contra la mujer, no conmueven a los gobiernos ni a los individuos, a menos que se vean respaldados por planes bien estructurados que busquen el adelanto de la mujer. Un paso muy importante en el desarrollo de este plan que busca utilizar la Convención y las estrategias es entender lo que éstos quieren decir con "la discriminación contra la mujer".

La definición es la esencia de la Convención: "A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera". (Art. 1).

Se viola la Convención cuando un Estado parte tolera leyes o prácticas que, en su esencia o en su ejercicio, expresamente discriminan. Donde las leyes o prácticas hacen una distinción que tenga "por objeto o por resultado" menoscabar el ejercicio de los derechos humanos de la mujer, los Estados partes están obligados por la Convención a derogarlas o modificarlas.

Sin embargo, no son sólo las prácticas definidas en el artículo primero, las que ponen a la mujer en desventaja y constituyen "discriminación contra la mujer". Las estrategias explican cómo formas más sutiles de explotación que están correlacionadas con las condiciones culturales, religiosas y educativas han restringido el progreso de la mujer y han intensificado su marginalidad y opresión (Párrafo 1). Las condiciones crónicas de explotación que se viven en la familia, en la comunidad y a nivel nacional, si no están incluidas en la definición del Artículo 1, están sujetas al Artículo 3 e incorporadas en los propósitos de la Convención como lo reseña el

preámbulo. El artículo 3, haciendo eco al preámbulo exige de los Estados partes que tomen "...en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre". En consecuencia, el artículo 3, incluye esas prácticas que no entran dentro de la definición del artículo 1.

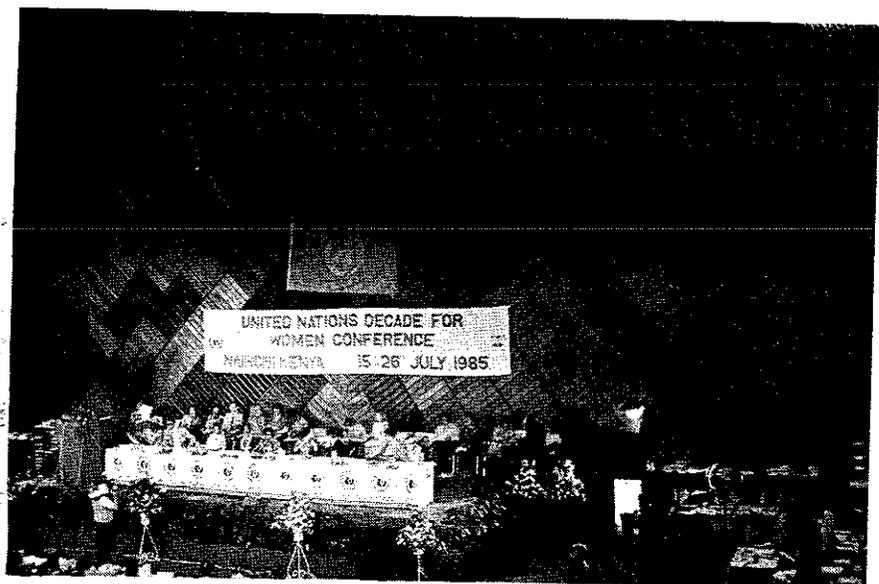
En los artículos sobre la salud, la mujer rural, relaciones familiares y educación, la Convención explícitamente obliga a los Estados partes a que eliminen "todas las formas de discriminación contra la mujer" (el subrayado es nuestro) y a que tomen medidas para asegurar los derechos a los servicios de salud, y a la educación, y a la vida familiar con "base en la igualdad del hombre y la mujer".

#### IGUALDAD EN EL ACCESO A LA PLANIFICACION FAMILIAR

La Convención exige que los Estados partes adopten "las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer... a fin de asegurar,

en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres el acceso a servicios de atención médica..." Art. 12 y que mejoren su participación en actividades de desarrollo rural, Art. 14. El artículo 12 exige a los Estados partes que su trabajo asegure "el acceso a los servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia". Además, en el Artículo 14, los Estados partes deben asegurarse de que las mujeres pueden "participar en el desarrollo rural y en particular le asegurarán el derecho a: ... (b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia".

El documento de las estrategias provee elementos de interpretación en cuanto a los términos "apropiado", "acceso" y "adecuado" utilizados por la Convención. Este documento especifica que "se deben planificar, diseñar, construir y equipar instalaciones de salud adecuadas y de fácil acceso. Estas deben ajustarse a los horarios y normas de trabajo de las mujeres, así como a sus necesidades y perspectivas. Las instalaciones de atención materno-infantil deben estar al alcance de todas las mujeres, así como a sus necesidades y perspectivas.



Las instalaciones de atención materno-infantil deben estar al alcance de todas las mujeres... Habida cuenta de los niveles inaceptablemente elevados de mortalidad materna en muchos países en desarrollo, la reducción de esa mortalidad de aquí al año 2000, hasta un nivel mínimo, debe ser un objetivo fundamental para los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones profesionales". Párrafo 155.

Hay muchos ejemplos de requisitos que impiden la igualdad en el acceso a los servicios de planificación familiar. En algunos países, se les permite a los maridos, pero no a sus esposas, obtener los anticonceptivos sin la autorización del cónyuge; en otros, los hombres solteros, pero no las mujeres solteras, pueden obtener los servicios anticonceptivos. En algunos países, la disponibilidad de los servicios de esterilización voluntaria está supeditada al número de cesáreas que la mujer haya tenido, en otros, depende del lleno de requisitos como "la regla de 80" que permite la esterilización voluntaria de una mujer sólo cuando el número de sus hijos vivos, multiplicado por su edad pasa de 80. Estos requisitos constituyen de por sí, discriminación sexual porque hacen distinciones basados en el sexo, e impiden que la mujer ejerza su derecho que le garantiza una igualdad en el acceso a los servicios de planificación familiar.

El Artículo 1 define la discriminación como la restricción del ejercicio de los derechos de la mujer, "independientemente de su estado civil". Leídos conjuntamente con el Artículo 1, el Artículo 12 debe exigir la abolición de políticas que restringen a las mujeres solteras al acceso a los servicios de planificación familiar.

La esterilización femenina condicionada al número de cesáreas que haya tenido una mujer (tal vez para asegurarse de que las esterilizaciones se hagan sólo por razones de salud) impone más cargas sobre las mujeres

que sobre los hombres. En los países donde la esterilización femenina se hace sólo por razones de salud, los principios no discriminatorios exigirían que la vasectomía se le hiciera a los hombres, cuyas esposas hubiesen tenido cesáreas. Dicha medida sería muy importante, no sólo para buscar igualdad en el acceso, sino también para igualar los deberes, riesgos y costos inherentes a estos programas que buscan evitar los embarazos.

La vasectomía en general tiene menos riesgos que la esterilización femenina, y es además, menos costosa. La "Regla de 80" es en sí discriminatoria. En general no hay una norma comparable a ésta para los hombres que desean una vasectomía. Sin embargo, si la misma norma se aplicara a los hombres, sería difícil ejecutarla con justicia debido a que el número de hijos vivos de una mujer son ciertos y determinados, en cambio el número de hijos engendrados por el padre son más difíciles de comprobar. Además, la norma es arbitraria en su formulación; en algunos países se utiliza la "Regla de 100".

El Artículo 14 (2) de la Convención subraya la importancia que tiene para la mujer rural el acceso adecuado a los servicios de planificación familiar. Un indicativo del uso inadecuado de los servicios se sugiere en las estrategias cuando se mencionan "los niveles inaceptablemente elevados de mortalidad materna" (Par. 155). Un informe de 1985 de la Organización Mundial de la Salud sobre mortalidad materna, definió la muerte materna como aquella que ocurre a las mujeres que están embarazadas o lo han estado los 42 días anteriores. En los países en vía de desarrollo, la tasa de mortalidad materna es 200 veces más alta que la de los países industrializados. Una resolución presentada por 20 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas en Nairobi advirtió que las mujeres en los países en vía de desarrollo corren este riesgo de muerte muchas veces durante su vida.

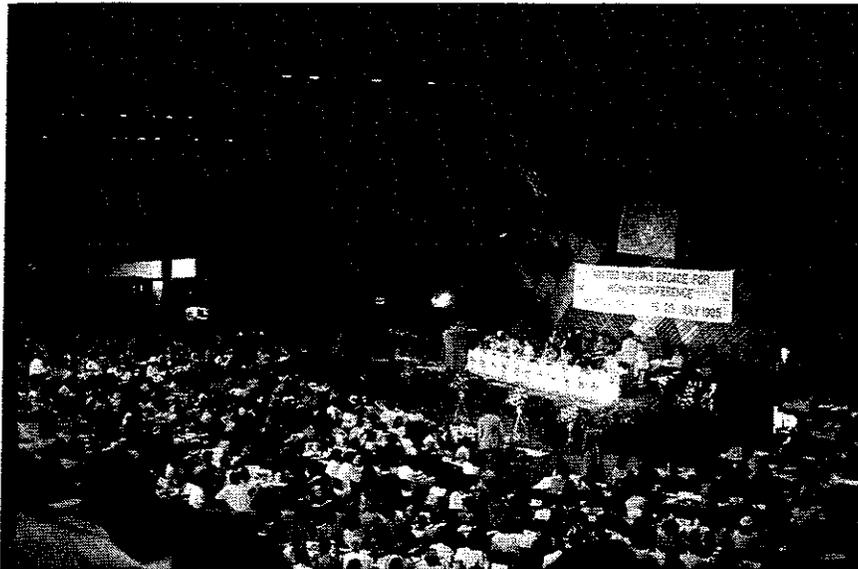
En los países en vía de desarrollo, la proporción de personas que viven en las áreas rurales fluctúa entre un 40% en partes de América Latina y un 90% en partes del Africa. El hecho de que la planificación familiar y los servicios de salud materno-infantil no son tan asequibles en las regiones rurales, puede explicar en parte, por qué los niveles de mortalidad materna son más altos en el campo.

La alta tasa de mortalidad infantil es otro indicativo de servicios de planificación familiar inadecuados porque se ha probado el impacto negativo que tienen los nacimientos seguidos sobre las muertes infantiles. En los países en vía de desarrollo, una de cada cinco muertes infantiles, en promedio, podrían prevenirse si los nacimientos tuvieran un intervalo de 2 o más años. El descarnado número de abortos de un país, es otro indicativo de la ineficiencia e inaccesibilidad de los servicios de planificación familiar. Se estima que sólo en los países en vía de desarrollo se hacen 25 millones de abortos anuales.

Si los Estados partes no toman las medidas "apropiadas" para reducir las altas tasas de mortalidad materna e infantil, al proveer en igualdad de condiciones a hombres y mujeres el acceso a servicios adecuados, violan sus obligaciones legales contraídas en la Convención.

#### IGUALDAD DE DERECHOS EN EL MATRIMONIO Y EN LA EDUCACION

Mientras que las mujeres no logren una igualdad de "status" dentro del matrimonio y en la vida familiar, se verán constreñidas en el uso de los servicios de planificación familiar. En la familia es difícil llegar a una igualdad de condición debido, en general, a la falta de un reconocimiento del valor implícito que tienen las contribuciones que hacen las mujeres, y debido al estereotipo cultural que le fija el papel "de madre" y de "servicio a otros". El



Artículo 16, junto con el Artículo 5, pueden demostrar su utilidad especialmente en la lucha para eliminar las formas de discriminación sutiles que brotan de estereotipos adversos.

El Artículo 16 convoca a los Estados partes a que eliminen "la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y en particular (para) asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y las mujeres: (a) El mismo derecho para contraer matrimonio... y (e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos...".

El Artículo 5 urge a los Estados partes a "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres...".

Al reforzar estos artículos, las estrategias convocan a la supresión de cualquier ley que discrimine en contra de la mujer en asuntos familiares. El párrafo 68 pide la revisión de los "Códigos Civiles, en particular las disposiciones relativas al derecho de familia a fin de eliminar toda práctica discriminatoria cuando las haya y en todos los casos en que se considere a la mujer menor de edad..." Además, pide que se revise la capacidad jurídica de la mujer casada, "a fin de concederle iguales derechos y obligaciones".

Bajo la Convención, los Estados partes tienen que eliminar las normas que exigen la autorización del cónyuge como pre requisito para obtener los servicios de planificación familiar, ya que estos reglamentos, por lo general, sólo se le exigen a las mujeres y los otorgan sus maridos. La eliminación de estas leyes ha repercutido en un aumento en la utilización de servicios de planificación familiar. Por ejemplo, en 1982, la Asociación de Orientación Familiar de Etiopía, discontinuó el requisito que exigía que una mujer obtuviera el permiso de su esposo para recibir los servicios de planificación familiar; y en pocos meses, los servicios de la clínica aumentaron en un 260%.

Cuando el esposo, pero no su mujer, ejerce la autoridad marital, se hace una distinción basada en el sexo que tiene "por objeto o por resultado" menoscabar los derechos de la mujer (Art. 1). Varias leyes han sido o podrán ser demandadas con base en la Convención. Tales leyes ya se han considerado violatorias, por lo menos por siete cortes nacionales y por la Comisión Europea sobre los Derechos Humanos. Se encuentran dentro de este grupo, la ley de 1979 de Papua, Nueva Guinea que impide la venta de anticonceptivos a las mujeres casadas que no tengan la autorización del esposo, y la ley turca de 1983 que exige la autorización del marido para la esterilización voluntaria y para el aborto.

Cuando una ley le da el poder de veto a ambos, marido y mujer, pero la clínica lo aplica de tal modo que sólo él lo tiene, tal restricción no puede ser tolerada por los Estados partes. Esta situación no sólo viola el Artículo 16 1 (e) sino que se basa en la idea de la inferioridad de la mujer y en el papel estereotipado de servilismo contraviniendo también el Artículo 5. Muchos hombres latinos, por ejemplo, consecuentes con las actitudes machistas, se creen superiores debido a que se les exige su autorización.

## CONCLUSION

Los 92 Estados partes acordaron a través del Artículo 18 de la Convención, la obligación de informar al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El Comité está compuesto por un grupo de 23 expertos elegidos por los Estados partes pero quienes sirven a título personal por un período de cuatro años. El Comité se reúne anualmente y puede ser útil para aclarar puntos importantes relacionados con la observancia de la Convención.

El Comité recibe informes de los Estados partes "sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado

para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido". Dichos informes deben presentarse en el plazo de un año a partir del día que el país ratifica o accede a la Convención y luego uno cada cuatro años así como cuando el Comité lo exija.

Los países también pueden informarle al Comité sobre los "factores y las dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención". La guía preparada por el Comité exige que tales informes incluyan información sobre los pasos que se están tomando para asegurar la igualdad de derecho y de hecho de la mujer. Además, el documento de las estrategias ofrece una reseña de las acciones que los gobiernos pueden revisar en sus informes.

En su sesión número 5, llevada a cabo en la ciudad de Nueva York del 10 al 21 de marzo de 1986, los miembros del Comité mostraron particular interés en asegurarle a las mujeres el acceso a los métodos de planificación familiar. Por ejemplo, las preguntas que se le hicieron al representante del Ecuador quien presentaba el informe de ese país, indicaron que ciertos miembros del Comité interpretaron que la Convención exige el acceso a todos los métodos de control de la fertilidad, incluyendo el aborto (en particular en los casos del fracaso contraceptivo). El Comité también consideró el informe inicial de la República Socialista de Vietnam y concluyó que el gobierno vietnamita deberá unificar las edades legales para el matrimonio (actualmente 18 años para la mujer y 20 años para el hombre) para llenar los requisitos de la Convención.

Las organizaciones no gubernamentales pueden jugar un papel crítico al asegurar que los gobiernos escriban a tiempo y correctamente sus informes para el Comité. Además, ellas pueden estimular a los gobiernos para que no se limiten a informar, sino a hacerlo con exactitud y de un modo que el

Comité pueda medirlos en cuanto a la observancia de la Convención. Las organizaciones no gubernamentales también deben dar sugerencias para lograr, por ejemplo, que estos informes puedan ser utilizados por los gobiernos informantes y constituir así, un plan de acción en busca de la mejora del "status" de la mujer para que se pueda utilizar como argumento para incrementar la asignación de fondos para los servicios de mujeres. Los informes de los Estados partes también pueden ser utilizados por las agencias especializadas de las Naciones Unidas para desarrollar sus fondos y planes de trabajo. En breve, las organizaciones no gubernamentales pueden usar estos informes como herramientas para moldear las políticas a nivel nacional e internacional.

Así pues, hay muchas maneras como las organizaciones de planificación familiar pueden actuar. Ellas pueden suministrar información a los que están preparando el informe del país, tanto sobre las medidas apropiadas que se han tomado para asegurar la igualdad de acceso a servicios adecuados de planificación familiar y así como sobre los obstáculos que subsisten, incluyendo aquellos que se refieren a la desigualdad y la frecuencia con que ocurren. Esta información también debe suministrarse a las agencias especializadas de la ONU. Las organizaciones pueden solicitarle a las autoridades de su país que incluyan datos específicos y pueden vigilar lo que el país realmente informa al Comité y, si no están satisfechos, le pueden presentar independientemente más información. (Una organización de planificación familiar también puede suministrar un informe independiente al Comité, si el gobierno no cumple con la presentación del suyo oportunamente.) En aquellos países que todavía no son Estados partes, las organizaciones no gubernamentales pueden presionar a sus gobiernos para que ratifiquen la Convención.

De nuevo, hay muchas formas de obrar por parte de las asociaciones de plani-

ficación familiar y sus equivalentes internacionales, como la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF). Por ejemplo, pueden vigilar las iniciativas que las agencias especializadas de la ONU han tomado y lo que éstas han informado al Comité, o pueden dar parte a las agencias sobre los obstáculos que existen en un país determinado. Además, pueden estimular a las agencias para que ayuden a los países en la preparación de los informes; para que intervengan ante el Comité cuando los informes nacionales son inadecuados o no son exactos; para que trabajen con el Comité para establecer medidas uniformes de observancia para con la Convención; para que desarrollen estadísticas que indiquen el avance de cada país y para que utilicen los informes cuando preparan sus planes de actividades y de presupuesto.

El Comité hace sugerencias y recomendaciones generales cada año a la Asamblea General, a través del Consejo Económico y Social de la ONU. Las organizaciones de planificación familiar, junto con las federaciones internacionales, deben vigilar lo que el Comité dice en sus informes anuales sobre la implementación de disposiciones relacionadas con la planificación familiar y otros temas.

La Convención es una pieza más de las herramientas con que cuentan los promotores de la planificación familiar —es el primer tratado internacional que le asegura a la mujer la igualdad de acceso a los servicios de planificación familiar y exige que los gobiernos adapten sus leyes y prácticas a un nivel no discriminatorio. Ambos, la Convención y las estrategias suministran las bases que permiten la consecución imaginativa de recursos para los logros de la planificación familiar. Estas asociaciones deben vigilar la consecución de una mejor salud materno-infantil a través del logro de la no discriminación sexual, al exigir conformidad con las medidas que surgirán con el tiempo a través de las actividades del Comité.