

EL COMITÉ DE LA CEDAW ANTE LAS COMUNICACIONES INDIVIDUALES: REQUISITOS DE ADMISIÓN Y MEDIDAS PROVISIONALES

CEDAW COMMITTEE FACING INDIVIDUAL COMMUNICATIONS: ADMISSION REQUIREMENTS AND INTERIM MEASURES

Ruth Abril Stoffels*

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. LAS COMUNICACIONES INDIVIDUALES DENTRO DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS. II REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LAS COMUNICACIONES Y MEDIDAS PROVISIONALES ADOPTADAS. III A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Antes de analizar el fondo de una Comunicación presentada por quien ha sido víctima de una violación de la CEDAW, el Protocolo Adicional a esta Convención exige que se cumplan una serie de requisitos de admisión. Este estudio trata la forma en la que durante los últimos quince años el Comité de la CEDAW ha analizado aquéllos. Nuestra intención es determinar si existen líneas consolidadas de análisis de estos requisitos por parte del Comité, o bien interpretaciones progresivas o incluso una doctrina vacilante en cuanto a su consideración. De igual forma, nos acercaremos a los casos en los que el Comité de la CEDAW ha dictado medidas provisionales, con objeto de establecer tanto las pautas seguidas por este órgano en su adopción como las de los Estados en su seguimiento.

ABSTRACT: Before the CEDAW Committee considers a Complaint on its merits or substance, it must be clear that the formal requirements of admissibility are met. This paper deals with the way in which this Committee has analyzed those requirements during the last 15 years. We intend to determine the existence of consolidated lines of analysis of these requirements and evaluate them; or, where appropriate, the existence of hesitations or progressive interpretations. In the same way we will study the cases in which the CEDAW Committee has requested interim measures, in order to determine, if it is possible, the existence behavior patterns by this Organ when adopting them, and even by States when following them, trying to give reasons for this behavior.

PALABRAS CLAVE: CEDAW, cuasi-contencioso, cuasi-jurisdiccional, requisitos de admisión, Comité de la CEDAW, agotamiento de recursos internos, medidas provisionales, sistema de Comunicaciones, mujer, género.

KEYWORDS: *CEDAW, quasi-jurisdictional, admission requirements, Committee of the CEDAW, exhaustion of domestic remedies, provisional measures, individual communications, gender, women rights.*

Fecha de recepción del original: 22 de abril de 2015. Fecha de aceptación de la versión final: 6 de diciembre de 2015

*Profesora Agregada del Departamento de Derecho Público de la Universidad CEU-Cardenal Herrera. Correo electrónico: rabril@uch.ceu.es

INTRODUCCIÓN

La labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité) en la interpretación y clarificación de las disposiciones de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha sido fundamental para el avance en el logro de igualdad de derechos y oportunidades de todas las mujeres en todo el mundo en los últimos años. A lo largo de casi 30 años ha procedido al examen de artículos y cuestiones claves de la Convención, sirviendo de guía a Estados, organismos internacionales y ONG en su avance en el logro de la eliminación de la discriminación que sufren las mujeres en las distintas sociedades.

En las páginas que siguen analizaremos las opiniones emitidas por el Comité ante los 67 casos presentados hasta la fecha, centrándonos en la fase de admisión y en las medidas provisionales adoptadas en algunos casos, para, a través de un proceso deductivo, determinar tendencias o líneas de actuación y valorarlas a la luz de lo que ocurre en otros mecanismos similares.

Para ello, el primer paso ha de ser delimitar el mecanismo de las Comunicaciones ante el Comité en el marco de los mecanismos de garantía de los derechos humanos, aunque la parte nuclear de este estudio se centrará en llamada “jurisprudencia”¹ del Comité respondiendo a casos individuales.

De un total de 67 Comunicaciones presentadas, sólo se han resuelto 17, quedando todavía 21 de ellas por resolver; otras 22 se han declarado inadmisibles y 7 se han retirado.² Por otro lado, de todas aquellas en las que el Comité ha entrado en el fondo del asunto, sólo en una de ellas ha determinado que no existía violación de la CEDAW. Estos datos, pese a que merecen un análisis en profundidad nos permiten realizar, *prima facie*, algunas afirmaciones. En primer lugar, que se trata de un mecanismo poco utilizado³ ya que la media de Comunicaciones presentadas a lo largo de su funcionamiento es de 4 por año. Por otro lado, tampoco es este un mecanismo excesivamente rápido, si tenemos en cuenta la media de 3 decisiones anuales, lo que no es excesivo para un Comité de estas características, ya que, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos (CDH) resuelve unos 65 asuntos anualmente, mientras que el Comité contra la Tortura (CCT) resuelve unos 25 por año⁴. Por último, si atendemos al

¹ Aunque técnicamente no nos encontremos ante jurisprudencia en sentido estricto, dado que no estamos ante órganos judiciales, lo cierto es que se denomina del mismo modo, tanto por el CEDAW, como por la Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se quiere reflejar, con ello, la existencia de una línea argumentativa basada en elementos jurídicos y el hecho de que responde a casos concretos en los que lleva a cabo tareas de interpretación y aplicación de normas jurídicas aprobadas por los Estados.

² Datos verificados en marzo de 2015.

³ Véase al respecto entre otros: MURDOCH, J, “Unfulfilled Expectations: The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *European Human Rights Law Review*, 2010, p 45.

⁴ Los datos para hacer esta información se han extraído del documento llamado “Statistical Survey on individual complains” que se puede encontrar en la página web de los distintos comités. (<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>)

número de decisiones que han entrado a conocer sobre el fondo del asunto, tampoco se trata de un órgano excesivamente resolutivo (menos de una de cada cuatro Comunicaciones presentadas, frente a casi la mitad del CDH o un tercio del CCT). De forma tal que, en términos comparativos⁵, no han sido excesivas las contribuciones del Comité a través de este mecanismo para la correcta interpretación del Convenio y la protección de las mujeres frente al incumplimiento de las obligaciones de los Estados para los que está en vigor esta norma.

La forma en que se han interpretado los requisitos de admisión por parte de este Comité ha determinado su utilidad en cuanto al avance en la interpretación y profundización en el contenido de la CEDAW y su situación dentro de los engranajes previstos para la protección de los derechos humanos, especialmente en el ámbito universal. Pasemos a tratar estas cuestiones.

I. LAS COMUNICACIONES INDIVIDUALES DENTRO DEL SISTEMA DE GARANTIA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Inicialmente, el Comité creado por la CEDAW se ocupaba de analizar los informes periódicos de los Estados y aprobar Recomendaciones que pudieran orientar a los Estados a avanzar en el logro de los objetivos del tratado. Igualmente, el Comité empezó a aprobar Recomendaciones generales que interpretaban y aclaraban el contenido del Convenio de referencia.

Sin embargo, pronto se entendió que era necesario que se crease un sistema complementario que no necesariamente vinculara a todos los Estados Parte, sino solo a aquellos que así lo desearan, y que permitiese que los individuos presentasen “Comunicaciones” al Comité por un incumplimiento del Convenio del que era responsable un Estado Parte y del que ellos eran víctimas⁶.

En realidad éste no es el primer Comité que tiene asignadas funciones similares; recordemos que ya existían, entre otros, el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la eliminación de la discriminación racial y el Comité contra la Tortura. De hecho, el mecanismo que prevé el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación

⁵ Por otro lado, el número de decisiones en las que no se conoce el fondo del asunto por no ser admitida la Comunicación, frente a aquellas en las que sí se llega al fondo del asunto en cada uno de estos comités es también sorprendente. Por lo que se refiere al CDH, 620 inadmitidos, frente a 996 en los que se ha llegado al fondo del asunto; mientras que la cifra para el CCT es de 68 casos inadmitidos frente a 261 en los que se ha llegado al fondo del asunto. Finalmente, para el CEDAW 17 son los casos inadmitidos, frente a los 16 admitidos.

⁶ En realidad, la palabra en español es muy neutra en el sentido de que “comunicar” sólo supone poner en conocimiento de alguien. En inglés y francés, la palabra tiene un matiz más fuerte, *petition*. Lo que presentan los individuos está más cerca del “recurso” que de la “noticia” por lo menos en este sistema en el que el individuo busca el amparo de este órgano para que reconozca, por lo menos, que sus derechos han sido violados (Maxim E. TARДУ, nos habla de “petition recourse procedures” para referirse a las Comunicaciones a estos órganos (Véase al respecto: TARДУ, M. E., *Human Rights: in The International Petition System*, Oceana, New York, 1985).

de todas formas de discriminación contra la mujer (en adelante, Protocolo) no contiene grandes novedades respecto de los anteriores, siguiendo la misma estructura, requisitos, legitimación y demás, aunque eso sí, mejorando algunas cuestiones. En todo caso, al ser uno de los últimos Comités en haber sido creados, sí que introduce una novedad digna de mención, como es la exigencia al Estado Parte de que adopte las medidas necesarias para que las personas que se comuniquen con el Comité no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de esta relación.

Tampoco se trata del primer mecanismo por el que un organismo fuera a recibir Comunicaciones individuales frente a comportamientos discriminatorios de los Estados contra las mujeres, puesto que la Comisión sobre la Condición Jurídica de la Mujer de las Naciones Unidas ya recibía este tipo de información, aunque sólo la utilizase para identificar situaciones, tendencias de discriminación contra las mujeres, pautas emergentes de injusticia y prácticas nocivas contra las mujeres, y todo ello con el objetivo de formular y elaborar políticas al respecto⁷.

En todo caso, en 1993, tras la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos celebrada en Viena, la Asamblea General de las Naciones Unidas nombró a un Relator especial para que informase sobre la situación de la mujer e hiciese Recomendaciones tendentes a la eliminación de la violencia dirigida contra ellas⁸. El informe que se elaboró en cumplimiento de esta resolución propuso la elaboración de un mecanismo que permitiera a las víctimas de la violencia la interposición de una comunicación ante un órgano internacional, una vez que éstas hubieran agotado las vías internas de recurso. Seis años después, el 15 de octubre de 1999, fue aprobado el Protocolo que creó este sistema, no solo para hacer frente a la violencia, sino a cualquier tipo de violación de la CEDAW por parte de los Estados. Antes de finalizar el año 2000 consiguió las 10 ratificaciones necesarias para entrar en vigor.

Este Protocolo establece, además, un procedimiento que le permite detectar la existencia de violaciones graves o sistemáticas de los derechos contenidos en el Convenio, para así elaborar las Observaciones y Recomendaciones oportunas. Por el momento sólo ha emitido tres informes bajo estos parámetros: el primero se ha centrado en la violencia contra las mujeres en Méjico⁹; el segundo en la desaparición y muerte de mujeres aborígenes en Canadá¹⁰; y el tercero, trata el acceso de las mujeres filipinas a métodos

⁷ Para más información véase: <http://www.unwomen.org/es/csw/communications-procedure>

⁸ FLINTERMAN, C. "Draft Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women" *NQHR*, Vol. 13.1, 1995, p.85; DOMINGUEZ MATÉS, R., "La presentación de Comunicaciones individuales ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer como medio de tutela de la violencia de género a nivel internacional", *Portularia*: Vol. 4, 2004, pp. 67-78.

⁹ Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México (CEDAW/C/2005/OP./MEXICO de 25 de Enero de 20015).

¹⁰ Report of the inquiry concerning Canada of the Committee of the Elimination of Discrimination against Women under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discriminations Against Women (CEDAW/C/OP.8/CAN/1 de 6 de Marzo de 2015).

eficaces de planificación familiar¹¹. En la actualidad está trabajando en un cuarto informe relacionado con el acceso al aborto en Reino Unido.

En concreto, este procedimiento es de naturaleza voluntaria, de forma que no todos aquellos países que han ratificado el CEDAW han aceptado, igualmente, el sistema de control de las Comunicaciones individuales. Para que el Comité pueda analizar una Comunicación es necesario que el Estado haya ratificado el Convenio y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. En la actualidad, un total de 108 Estados han aceptado este procedimiento, cifra que, aunque no es nada despreciable si la comparamos con las alcanzadas por otros mecanismos¹², no es satisfactoria dado que son muchos los Estados que han presentado reservas a la CEDAW y, con ello, han limitado el alcance de sus obligaciones, y la capacidad de actuar del Comité al respecto¹³.

Es un mecanismo reactivo (*ex post facto*), con lo que no sirve para la prevención de violaciones concretas, sino para ponerles fin o repararlas. Es cierto, que en la decisión del Comité se hacen una serie de recomendaciones a los Estados Parte con el objetivo de evitar futuras violaciones iguales o causadas por los mismos factores, pero ello no obsta para que estas recomendaciones se puedan hacer sólo en el caso de que se haya constatado la violación previa de los derechos de la víctima recogidos en la CEDAW.

Por otro lado, nos encontramos ante un procedimiento que es confidencial durante el proceso, lo cual permite una mayor agilidad y libertad a las Partes y protege a la víctima de presiones externas. Sin embargo, se prevé la publicación de las decisiones sobre admisibilidad y fondo¹⁴, comprometiéndose los Estados a dar la máxima publicidad posible a las opiniones y Recomendaciones¹⁵. En todo caso se puede pedir que en los documentos que se publiquen no aparezca el nombre de la víctima ni datos que puedan facilitar su identificación cuando ésta así lo solicite. Esta publicidad del procedimiento tiene importantes consecuencias para la efectividad de este mecanismo dado que otorga a la sociedad civil y a terceros Estados información e instrumentos de presión para avanzar en la erradicación de la discriminación contra la mujer, como lo demuestra, por ejemplo, el uso que de la opinión en el Asunto *Ángela González Carreño*¹⁶ han hecho

¹¹ Resumen de la investigación relativa a Filipinas en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/OP.8/PHL.1 de 22 de Abril de 2015).

¹² El mecanismo que prevé Comunicaciones ante el Comité contra la tortura tiene 77 ratificaciones, el del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene 20 y el del Comité para la Eliminación de la Discriminación racial cuenta con 54.

¹³ Véase al respecto entre otros, BRANDT, M. y J.A. KAPLAN “The tension between women’s rights and religious rights: reservation to CEDAW by Egypt, Bangladesh and Tunisia”, 1995-1996, pp. 105-142; CLARK, B. “The Vienna Convention reservations regime and the Convention on Discrimination Against Women”, en *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, nº 2, pp. 281-321; COOK, R. J. “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women”, en *Virginia Journal of International Law*, nº 30, 1990, pp. 643-716.

¹⁴ Reglamento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (RPCCEDAW) Art.74.7.

¹⁵ Protocolo Art 13.

¹⁶ Asunto *Ángela González Carreño c. España* (CEDAW/C/58/D/47/2012).

las ONG¹⁷ de promoción de los derechos de la mujer para pedir una modificación en la ley que regula las cuestiones de custodia, en aquellos casos en los que se ha producido violencia de género por parte del padre¹⁸.

Las recomendaciones hechas por el Comité a los Estados tienen dos vertientes, una dirigida a poner fin a la situación creada o, en su caso, a resarcir a la víctima que ha presentado la Comunicación; y otra, dirigida a evitar que se repita una situación similar. En este caso el Comité propone, entre otros, la reforma de leyes o procedimientos, campañas de sensibilización o la implantación de estructuras y mecanismos de protección. Si bien el cumplimiento de la primera parte no suele presentar problemas, no ocurre lo mismo con la segunda puesto que exige un esfuerzo mayor del Estado. Caso curioso es, por ello, la respuesta de España a la decisión de Comité en el mencionado *Asunto Ángela González Carreño c. España*. Así, si por un lado, el Gobierno español ha procedido a presentar ante el Parlamento una serie de medidas para modificar las normas que ampararon, en su momento, el comportamiento de los distintos servicios administrativos y decisiones judiciales y que acabaron en la muerte de la hija de la autora; por otro lado, se ha negado a pagar la indemnización en favor de la víctima recomendada por el Comité, alegando cuestiones formales y procesales y a iniciar una investigación en profundidad sobre los hechos afirmando que había pasado demasiado tiempo¹⁹. Aunque, como hemos visto, la obligación de los Estados se concreta en dar “la debida consideración a las opiniones del Comité”, se establece un sistema de seguimiento del cumplimiento de las Recomendaciones dadas por éste. El Comité comprueba periódicamente que éstas son adoptadas por los Estados y, en caso contrario, informa de ello a la Asamblea General de las Naciones Unidas en su informe general.

De cualquier forma, la garantía del cumplimiento se ve reforzada no solo por la publicidad de las decisiones, sino también por la difusión que de las mismas hace cada Estado a través de sus medios de comunicación y, asimismo, gracias al empleo que de ellas hacen las ONG como instrumento de presión a los Estados para que cumplan sus obligaciones, sin que su soberanía quede afectada por las decisiones de un órgano internacional.

En todo caso, a día de hoy solo se han cerrado formalmente 4 casos de las 16 decisiones en las que el Comité ha determinado la existencia de infracciones de la CEDAW por

¹⁷ Es sintomático, a este respecto, como destaca L. Hodson, que en alrededor de un tercio de las Comunicaciones presentadas hasta la actualidad, las ONGs hayan participado sea como actoras, como representante de las víctimas, e incluso como *amicus curiae* (HODSON, L., “Women’s Rights and the Periphery: CEDAW’s Optional Protocol” *European Journal of International Law*, vol25, n 2, p. 575).

¹⁸ Véase, por entre otros: Women’s Link Worldwide; “Informe que presenta Women’s Link Worldwide sobre la falta de cumplimiento del dictamen de la Comunicación núm 47/2012 González Carreño c. España por parte del Estado Español”, 4 de marzo de 2015. Véase también la campaña lanzada por “custodia en positivo” titulada “Campaña Ángela González Carreño” (<http://custodiaenpositivo.blogspot.com.es/2015/02/campana-angela-gonzalez-carreno.html>)

¹⁹ Comité en decisión de 16 de julio de 2014 recomienda “*Otorgar a la autora una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos*” (CEDAW/C/58/D/47/2012).

parte de los Estados; y aunque se hace seguimiento expreso y directo de otros 10, es patente la dificultad o, incluso, la falta de voluntad de los Estados de trabajar en los campos sobre los que versan las distintas decisiones, pero también el interés del Comité de que sus decisiones no caigan en el olvido²⁰.

II. REQUISITOS DE ADMISION DE LAS COMUNICACIONES Y MEDIDAS PROVISIONALES ADOPTADAS

1. Requisitos subjetivos

La Comunicación debe ser presentada por la víctima, o alguien que actúe en su nombre y con su consentimiento. En el caso de que se presente en nombre de la víctima pero sin su consentimiento, debe justificarse el por qué de ello (por ejemplo, que la víctima esté desaparecida o haya muerto, esté incapacitada para prestarlo, o cualquier circunstancia similar). Puede que la autora no sea nacional del Estado contra el que alega la violación, ni siquiera que tenga el domicilio en el mismo. Sólo se exige que este último tenga una obligación para con la víctima que haya sido violada²¹.

Por otro lado, las Comunicaciones no pueden ser anónimas y, en el caso de que así lo sean, el Comité podrá tenerlas en cuenta a la hora de analizar los informes de los Estados o de analizar la situación de un país respecto de un tema (procedimiento previsto en el Art. 5 del Protocolo) pero no podrá hacer un seguimiento personalizado del mismo.

En tres ocasiones el Comité ha determinado que la persona que presentaba la comunicación no tenía la condición de víctima. En el primero de los casos, *Constance Ragan Salgado c. R.U*²², se trataba de una mujer que quiso transmitir su nacionalidad al hijo pero la normativa del país se lo impidió. El Comité determinó que la autora no tenía la condición de víctima dado que, en el momento de presentar la Comunicación, su hijo ya era mayor de edad y podía haber pedido la nacionalidad por sí mismo, y no lo hizo. Además, este hecho sucedió antes de la entrada en vigor del Protocolo, con lo que no se admitió la Comunicación²³.

Así, en los asuntos *G.D. y S.F. c. Francia y Michèle Dayras y otras c. Francia*²⁴ se entendió que las personas que presentaban la Comunicación no eran víctimas dado que

²⁰ Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Sixtieth session (16 February–6 March 2015) p.9.

Sobre esta cuestión véase: DOMINGUEZ MATÉS, R., “La presentación de Comunicaciones individuales ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer como medio de tutela de la violencia de género a nivel internacional”, *Portularia*: Vol. 4, 2004, pp.72 y ss.

²¹ RPCCEDAW Art.68.

²² Asunto *Constance Ragan Salgado c. UK* (CEDAW/C/37/D/11/2006).

²³ Asunto *Constance Ragan Salgado c. UK*, párr.8.4.

²⁴ Asunto *G.D. y S.F. c. Francia* (CEDAW/C/44/D/12/200) y *Michèle Dayras y otras c. Francia* (CEDAW/C/44/D/13/2007).

alegaban en el primer caso,²⁵ no haber podido recibir el apellido de sus madres y verse obligadas a mantener el de los padres y en el segundo asunto, una discriminación por no poder transmitir el apellido de sus hijos cuando los hubiesen tenido (pero que todavía no tenían)²⁶. Sin embargo, el Comité entendió, en el primer asunto, que puesto que la misma solución se habría dado si estas descendientes hubiesen sido varones, no se podía considerar a las autoras como víctimas de discriminación y en el segundo que en su caso serían víctimas potenciales pero no reales y, en consecuencia, rechazó conocer el fondo del asunto por lo que a otras cuestiones se refiere.

En ambos casos se formularon votos particulares, en el primer caso disidente y en el segundo concurrente, de algunos miembros del CEDAW en la misma línea, al entender que *“que esta norma, [la que otorga necesariamente el apellido del padre a los descendiente] en apariencia neutral en cuanto al sexo, está dando lugar a discriminación por razón de género, ya que no toma en consideración como interés legítimo la solicitud de cambiar un apellido adquirido en virtud de una legislación discriminatoria. Dicha legislación [la que les impidió adoptar el apellido de la madre] y la imposibilidad de que las autoras adopten el apellido de su madre como su apellido legal, han tenido y continúan teniendo adversas consecuencias para ellas.”* Y por ello deben tener ser consideradas como víctimas²⁷.

Si nos detenemos en estas argumentaciones, podemos ver cómo pese a que esta cuestión se analiza en la fase de admisión, en realidad, se está conociendo del fondo del asunto, dado que las consideraciones hechas suponen que ese derecho no existe para la madre sino para los hijos.

En el asunto *Inga Abromova c, Bielorusia* se alegó que el Estado había violado el derecho a la no discriminación en el proceso de selección del personal de los servicios de prisiones que atendió a la autora de la Comunicación²⁸. El Comité entendió, sin embargo, que no debía conocer de esta última cuestión ya que la autora no había sido directamente discriminada en esta selección, por lo que no tenía la calidad de víctima y ni siquiera trato el asunto ni en el análisis de los requisitos formales, ni en el de las cuestiones de fondo²⁹.

²⁵ Asunto G.D. y S.F. c. Francia.párr.11.11,

²⁶ Asunto Michèle Dayras y otras c. Francia, párr. 10.4.

Existe voto particular que entiende que debía haberse admitido la Comunicación porque ese no era el único objetivo, sino que lo que se cuestionaba era, también la licitud de la recepción forzosa, por parte de ellas del apellido de la madre y ello si les otorgaba la condición de víctimas.(Voto particular (concurrente) de Yoko Hayashi, Dubravka Šimonović, Ruth Halperin-Kaddari, Silvia Pimentel, Violeta Neubauer, Saisuree Chutikul y Victoria Popescu, párr11.10 y ss).

²⁷ Asunto.G.D. y S.F. c. Francia. Voto particular (disidente) de Dubravka Šimonović, Yoko Hayashi, Ruth Halperin-Kaddari, Silvia Pimentel, Violeta Neubauer y Saisuree Chutikul, en el asunto G.D. y S.F. c. Francia, párr.12.4. En igual sentido Voto particular (concurrente) de Yoko Hayashi, Dubravka Šimonović, Ruth Halperin-Kaddari, Silvia Pimentel, Violeta Neubauer, Saisuree Chutikul y Victoria Popescu, en el asunto y Michèle Dayras y otras c. Francia, párr.11.1. En igual sentido opinión disidente en el asunto y Michèle Dayras y otras c. Francia párr.11.19.

²⁸ Asunto Inga Abromova c, Bielorusia (CEDAW/C/49/D/23/2009) párr. 3.2.

²⁹ Asunto Inga Abromova c, Bielorusia, párr. 3.2

En el asunto *M.K.D.A.-A. c. Dinamarca*³⁰ la autora pidió amparo al Comité para que Dinamarca le concediese la custodia en exclusiva de su hijo. En este caso, la mujer, que había sido víctima de malos tratos, no consiguió la custodia en exclusiva en Dinamarca, pero sí consiguió el permiso para irse con su hijo a su país de origen, Filipinas, donde podría, en su caso, pedir este tipo de custodia. A pesar de que la autora entendía que Dinamarca debería conceder también la custodia, las autoridades danesas respondieron que no tenían capacidad para resolver sobre esta cuestión puesto que el niño no tenía residencia en ese país. El Comité argumentó que en el momento en que las autoridades danesas permitieron a la autora de la Comunicación partir a Filipinas, cosa que de hecho hizo, donde podría pedir por los cauces oportunos la custodia exclusiva, la autora M.K.D.A.-A dejó de ser víctima y, por ello, no se admitió la Comunicación³¹.

Finalmente, en el asunto denominado *Desconocida c. Ecuador*, el Comité indicó que los autores de la Comunicación (que no alegaban la violación de la CEDAW en su persona, sino en la de “desconocida”) se habían visto obligados a desistir por falta de consentimiento de la víctima para presentar la comunicación³².

Por lo tanto, de todos los casos planteados ante el Comité, los requisitos subjetivos solo han sido causa determinante de rechazo en cuatro ocasiones; una de ellas porque la víctima había dejado de estar bajo la jurisdicción del Estado contra el que se presentó la Comunicación; otra porque había perdido, con el tiempo, la cualidad de víctima; y las dos restantes porque el Comité considero que las autoras no tenían ni siquiera tal condición. En el primero de estos dos últimos casos, esta circunstancia concurría con otras para rechazar la Comunicación y en la segunda fue determinante, siendo además, que en este caso, hubo una opinión disidente firmada por varios miembros del comité en contra de esta decisión. Por lo tanto, no se puede considerar que éste haya sido un requisito especialmente limitativo si lo comparamos con el resto. Sin embargo, en tres de los casos en los que se ha analizado esta cuestión, la falta de reconocimiento de la legitimidad como víctima estaba ligada al reconocimiento de la existencia del derecho reclamado por las autoras.

2. Requisitos objetivos

En cuanto se refiere a los derechos supuestamente conculcados deben estar contenidos en la CEDAW, han de referirse a obligaciones sobre las que el Estado no haya presentado ninguna reserva y, además, ser atribuibles al Estado, rechazándose, en esta fase, aquellas Comunicaciones que estén manifiestamente infundadas y aquellas en las que el Estado contra el que se presenta la Comunicación no haya presentado una reserva en relación con el artículo que contiene de derecho supuestamente violado.

La falta de contenido o mala fundamentación de la Comunicación ha sido alegada en muchos casos. De hecho, los Estados suelen alegar esta razón en fase preliminar para

³⁰ Asunto M.K.D.A.-A. c. Dinamarca (CEDAW/C/56/D/44/2012).

³¹ Asunto M.K.D.A.-A. c. Dinamarca, párr.6.5.

³² Asunto 41/12 (al no haber tenido que pronunciarse el Comité no hay documento oficial del mismo ni más información al respecto).

evitar que se analice el fondo del asunto. No es mala estrategia, a nuestro juicio, a la luz de los resultados obtenidos, dado que de todas las Comunicaciones cuyo fondo ha sido analizado por el Comité, solo en un caso se ha determinado la inexistencia de violación; mientras que en el resto de los casos el resultado ha sido la determinación de la violación una vez que llega al fondo del asunto. Desde esta perspectiva, el CEDAW parece desestimar, en esta fase, todas las Comunicaciones que no van a saldarse en la determinación de la existencia de la violación, alegando, cuando no encuentra otra razón, que están mal fundadas o que son inconsistentes.

En 9 de los casos en los que no se llega a conocer del fondo del asunto, la razón alegada por el Comité es la insuficiente o inadecuada fundamentación³³. Del análisis temporal de los asuntos se observa cómo hasta el asunto nº 27 (de finales de 2011), esta razón no había sido determinante en la decisión del Comité, pero que, a partir de este asunto, se incrementan considerablemente los casos en los que esta circunstancia es la base para rechazar las Comunicaciones. No hemos encontrado información suficiente que nos permita determinar la existencia de una razón objetiva para este incremento.

El asunto *Cristina Muñoz Vargas c. España*³⁴ estudiaba la alegación de una violación de este Convenio que no produjo efectos jurídicos, aparte del propio tratamiento discriminatorio alegado. En España, la posesión de un título nobiliario no otorga a su titular ningún derecho de tipo económico, social, político, civil o de otro tipo más allá de la ostentación del mismo. Lo que alegaba la autora de la comunicación es que la aplicación de las leyes españolas, que daban preferencia para los varones sobre las mujeres en la herencia del mismo era en sí mismo discriminatorio. A pesar de que al final el Comité no entró en el fondo del asunto alegando motivos temporales, se formuló un voto particular por parte de 7 miembros del Comité en el sentido de que la ausencia de consecuencias jurídicas de este trato desigual debería determinar que esta cuestión no pudiese ser analizada por el Comité por ser “incompatible con las disposiciones del tratado”³⁵.

En el asunto *M.P.M. c. Canadá*³⁶, el Comité rechazó conocer del fondo del asunto por carecer manifiestamente de base, al tratarse de la expulsión del país de una mujer que, en el ínterin, ya había regresado voluntariamente a su país de origen³⁷.

Por su parte, en el asunto *Zhanna Mrukina c. Italia*,³⁸ el Comité dijo no entender qué es lo que se entendía vulnerado por el Estado. Aunque, ciertamente en este caso los hechos pudieran justificar la actuación del Comité, del razonamiento dado para la

³³ Asuntos: A.S. c. Hungría (CEDAW/C/36/D/4/2004), Şahide Goekce c. Austria, (CEDAW/C/39/D/5/2005), M.P.M. c. Canadá (CEDAW/C/51/D/25/2010), Zhanna Mukhina c. Italia (CEDAW/C/50/D/27/2010), M.S. c. Filipinas (CEDAW/C/58/D/30/2011), M.N.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/33/2011), M.E.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/35/2011) y N. c. Dinamarca (CEDAW/C/56/D/39/2012).

³⁴ Asunto Cristina Muñoz- Vargas y Sainz de Vicuña c. España (CEDAW/C/39/D/7/2005).

³⁵ Asunto Cristina Muñoz- Vargas y Sainz de Vicuña c. España, párr. 12.2.

³⁶ Asunto M.P.M. c. Canadá (CEDAW/C/51/D/25/2010).

³⁷ Asunto M.P.M. c. Canadá, párr.6.3.

³⁸ Asunto Zhanna Mrukina c. Italia, (CEDAW/C/50/D/27/2010).

inadmisión parece deducirse que el Comité exige que la autora tenga que manejar el contenido y alcance de la CEDAW para poder presentar la Comunicación, sin que la constatación de unos hechos y la presentación misma de la Comunicación pueda permitir al Comité entrar, él mismo, a conocer del fondo. En este caso, parece que el Comité pidió a los autores y a sus abogados que vinculasen los hechos acaecidos con los artículos alegados de forma más precisa, así como la responsabilidad del Estado y, como ello no sucedió, el Comité desestimó el asunto³⁹.

En el asunto *M.N.N. c. Dinamarca*⁴⁰, el Comité debía dilucidar si la expulsión de la autora de este país al suyo de origen, Uganda, donde había riesgo de que fuese mutilada genitalmente, era una violación de la CEDAW. En este caso, el Comité entendió que, aunque todo lo que alega la víctima sobre lo que sucedía en algunas zonas de Uganda y con las mujeres pertenecientes a una etnia concreta fuese cierto, la autora no había fundamentado adecuadamente que, para ella personalmente, existía un riesgo real y previsible de que estas formas graves de violencia le fuesen a afectar en caso de que volviese. Parece que el Comité había intentado, en reiteradas ocasiones, que la autora aportase pruebas de este último extremo, pero esta no lo había hecho adecuadamente, es decir, las pruebas aportadas no habían sido suficientes para que el Comité llegase a conocer del fondo del asunto⁴¹.

En el asunto *N. c. Holanda*⁴², la autora afirmaba que la denegación del estatuto de refugiado y consecuente devolución de la misma a Mongolia la ponía en grave peligro de sufrir violencia y esclavitud sexual, situación que ya había sufrido previamente en su país de origen. Sin embargo, el Comité entendió que no se había justificado adecuadamente la posible falta de protección de su país de origen frente a estos crímenes y tampoco entró a conocer del fondo del asunto⁴³.

La Comunicación presentada por *S.O. c. Canadá*⁴⁴ sobre violencia en el seno de la familia planteó muchas cuestiones de admisibilidad, pero lo que finalmente determinó que el asunto no fuese conocido por el Comité fue la falta de fundamentación adecuada, en este caso, bajo la forma de no poder demostrar el peligro que se alegaba⁴⁵.

³⁹ “El Comité ha tomado conocimiento de la denuncia de la autora de que se han violado los derechos que la asisten en virtud del artículo 16 de la Convención y ha tomado nota de todo el material que esta ha presentado en apoyo de su demanda. No obstante, señala que la autora no ha proporcionado ninguna explicación de por qué y cómo, en su opinión, las autoridades del Estado parte han violado los derechos que contempla la disposición mencionada. Puesto que no figura en el expediente ninguna otra información al respecto, el Comité considera que la autora no ha fundamentado suficientemente su demanda a los efectos de la admisibilidad. Asimismo, señala que, con arreglo al artículo 4, párrafo 2 c), del Protocolo Facultativo, debe declarar inadmisibles una comunicación cuando sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada” (Zhanna Mrukina c, Italia, párr. 4.2).

⁴⁰ Asunto M.N.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/D/55/D/33/2011).

⁴¹ Asunto M.N.N. c. Dinamarca párr.8.1.

⁴² Asunto N. c. Holanda.

⁴³ Asunto N. c. Holanda, párr.6.1.

⁴⁴ Asunto S.O c Canadá (CEDAW/C/D/57/D/39/2012).

⁴⁵ Asunto S.O. c. Canadá, párr. 9.8.

En el asunto *Y.C. c. Dinamarca*⁴⁶, una vez más referido a la denegación del estatuto de refugiado a una mujer que alegó que, de ser devuelta a su país de origen, China, se vería sometida a violencia física, el Comité entendió que las razones alegadas por la víctima no estaban vinculadas con una discriminación por razón del sexo sino por razón de la confesión religiosa, y ello pese a que la autora hubiera sido víctima de violencia en el seno de la familia, antes de viajar a Dinamarca⁴⁷. En todo caso, este análisis se hizo en la fase del análisis de los requisitos de admisión y no en la de conocimiento sobre el fondo.

En el asunto *M.S. c. Filipinas*⁴⁸, en el que la autora alegaba discriminación en la forma en que los tribunales nacionales habían juzgado un asunto de acoso sexual, el Comité, resolvió, en fase de admisión, que no se había producido tal discriminación y que, por lo tanto, la Comunicación no estaba suficientemente fundamentada⁴⁹. Existe, en este caso, sin embargo, una opinión disidente de un miembro del Comité, que entendió que los hechos de la Comunicación estaban suficientemente desarrollados para pasar la fase de admisión y que las consideraciones que hizo el Comité, en su caso, debería haberlas hecho en fase de análisis del fondo del asunto⁵⁰.

Finalmente, en el asunto *T.N. c. Dinamarca*⁵¹, relativo a una supuesta discriminación judicial en un caso de custodia vinculado repetidos sucesos de malos tratos sufridos por la autora de la comunicación, el Comité decidió no conocer el fondo del asunto debido a una inadecuada fundamentación de la comunicación⁵².

3. Requisitos temporales

La violación de los derechos alegados debe haberse cometido con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo, “salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha”⁵³. El sentido de esta última frase y el concepto de actos continuados no son, sin embargo, cuestiones pacíficas.

Así, tal y como destaca J. Chinchón, “conviene reconocer que respecto a la determinación de cuándo el hecho ilícito continúa como tal, y no sólo sus efectos y consecuencias, tanto en el seno de tribunales internacionales como en los trabajos de la

⁴⁶ Asunto *Y.C. c. Dinamarca* (CEDAW/C/D/59/D/59/2013).

⁴⁷ Asunto *Y.C.c. Dinamarca*, párr.6.5.

⁴⁸ Asunto *M.S. c. Filipinas*.

⁴⁹ Asunto *M.S. c. Filipinas*, párr. 6.5.

⁵⁰ “El Comité señala que, aunque se pudiese argüir que en el fallo del Tribunal pudiera parecer que se mencionan algunos estereotipos basados en el género, estos no bastan por sí solos, a los efectos de la admisibilidad, para demostrar que afectarían negativamente la evaluación de los hechos realizada por el Tribunal y el resultado del juicio, o para corroborar las reclamaciones de la autora de violación de los artículos 1, 2 c) y f), 5 a) y 11, párrafo 1 f), de la Convención” (Opinión individual (disidente) firmada por Patricia Schulz, miembro del Comité en el asunto *M.S. c. Filipinas*, párr. 6.1)

⁵¹ Asunto *T.N. c. Dinamarca* (CEDAW/C/59/37/2012)

⁵² Asunto *T.N. c. Dinamarca*, párr.12.8.

⁵³ Protocolo Facultativo, Art. 4.2.e)

CDI, es posible detectar una notable divergencia no de criterios, sino en cuanto a su aplicación práctica”⁵⁴.

Se han presentado algunos asuntos en los que la diferencia entre una “violación continuada” y una violación cuyos efectos se alargan en el tiempo ha tenido que ser analizada por el Comité. Además de que las discriminaciones alegadas se refieren a derechos de distinto alcance y contenido, como el derecho a pensión, salud reproductiva, nacionalidad o violencia, lo cierto es que no se puede apreciar una línea clara en la argumentación del Comité al respecto. Así, en la primera comunicación que se le presentó al Comité, el asunto *B.J. c. Alemania*⁵⁵, el Comité entendió que no podía analizar la posible discriminación producida en una decisión adoptada antes de la entrada en vigor del Protocolo para Alemania y que ponía fin a un divorcio (procediendo a la distribución de los bienes acumulados, la determinación de la pensión y al pago de las indemnizaciones)⁵⁶ porque los hechos se habían producido antes de la entrada en vigor del Protocolo y no continuaron después de la fecha. Y ello pese a que la autora de la Comunicación seguía disfrutando de pensión (discriminatoria según la autora) que entonces se estableció. El Comité entendió que éstos eran los efectos de un acto previamente completado y no el acto en sí mismo.

En el asunto *A.S. c. Hungría*⁵⁷, resuelto sólo dos años después del anteriormente mencionado, el Comité determinó que, a pesar de que el acto de esterilización que se cuestionaba se produjo antes de la entrada en vigor del Protocolo, sus efectos -la incapacidad de engendrar- se mantenían en el tiempo y tenían carácter irreversible, por lo que no había obstáculo formal para el conocimiento del asunto⁵⁸. En definitiva, tuvo en cuenta la irreversibilidad de los efectos de la esterilización para determinar que estábamos ante una “violación continuada” y conocer el fondo del asunto.

En el asunto *AT c. Hungría*⁵⁹, referente a la falta de protección frente a actos de violencia producidos tanto antes como después de la entrada en vigor del Protocolo, el Comité entendió que se podría hablar de un cuadro sistémico de violencia ante la que el Estado no reaccionaba adecuadamente y cuyo comportamiento ilícito se iniciaba antes de la entrada en vigor del Protocolo, pero se mantenía hasta el momento de presentar la Comunicación. De esta forma, no podían analizarse los hechos uno por uno y, con ello, dejar de valorar los hechos cometidos antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para Hungría, por mucho que física y temporalmente tuviesen entidad propia. Por el contrario, éste órgano entendió que se enfrentaba a “un cuadro de

⁵⁴ CHINCHON, ALVAREZ, A.: “La competencia *ratione temporis* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la obligación de investigar (Art.2. Derecho a la vida) Teoría y práctica: de De Becker c. Bélgica a Canales Bermejo C. España “ *REDI* volumen LXVI, número 1, 2014, p.133.

⁵⁵ Asunto B.J. Alemania (CEDAW/C/36/D/1/2003).

⁵⁶ Asunto B.J. Alemania, párr. 8.8 a.

⁵⁷ Asunto A.S. c. Hungría (CEDAW/C/36/D/4/2004).

⁵⁸ “la autora ha pedido al Comité que determine si ciertos derechos que le confiere la Convención han sido y continúan siendo violados como consecuencia de la intervención quirúrgica de esterilización.

Se han presentado argumentos convincentes de que la esterilización debería considerarse permanente, a saber: la finalidad de la esterilización es ser irreversible” (Asunto A.S. c. Hungría, párr.10.4).

⁵⁹ Asunto A.T. c Hungría (CEDAW/C/36/D/2/2003).

violencia doméstica sistémica” que abarcaba desde 1998 hasta el momento en que se presentó la Comunicación, por lo que el asunto era admisible *ratione temporis*⁶⁰.

Por el contrario, en el asunto *Cristina Muñoz Vargas c. España*, el Comité estableció que el acto por el que se adjudicó al hermano varón de la autora de la Comunicación el título nobiliario que ostentaba el padre de ambos fue anterior a la entrada en vigor del Protocolo, por lo que “ocurrió y terminó en el momento en que se publicó el Decreto y, como tal, no es de carácter continuo”⁶¹. Bajo esta argumentación, se eximió el Comité de entrar a analizar el fondo del asunto puesto que este acto tuvo lugar antes de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo e incluso del Convenio. Hubo, sin embargo, una opinión disidente en la que se afirmaba que este acto discriminatorio había continuado durante todo el proceso de recursos y reclamaciones que la autora interpuso hasta que el asunto fue resuelto por el Tribunal Constitucional (2003), momento en que ya estaban en vigor el Convenio y el Protocolo. En este sentido, se afirmó que “el sobreseimiento de los recursos a lo largo del tiempo afirmó la anterior violación del Estado mediante un acto, ya que se continuó negando la reclamación de la autora al título nobiliario y se afirmó la primacía del varón en el orden de sucesión a los títulos nobiliarios...un fundamento semejante de la decisión sobre el carácter continuo de la violación, en que una violación anterior se afirma posteriormente mediante una sentencia judicial, es respaldado por la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos”, calificando por ello a la violación como “de carácter continuado”, concluyendo, en consecuencia, que la Comunicación debería haber sido admitida para el conocimiento sobre el fondo del asunto⁶².

En el asunto *Constance Ragan c. Reino Unido*, vinculado a la transmisión de la nacionalidad a un hijo de la autora, el Comité también entendió que la supuesta violación se mantuvo de forma continuada en el tiempo mientras el hijo era menor de edad, cesando cuando este adquirió la mayoría de edad y se le permitió solicitar la nacionalidad. Por lo tanto, aunque considera que la violación alegada no se agota en el momento en que se deniega la transmisión de la nacionalidad al hijo, sino que se mantiene en el tiempo y, por lo tanto, nos encontraríamos con una violación continuada hasta la mayoría de edad del hijo⁶³, el acto en sí mismo se consideró terminado antes de la entrada en vigor del tratado y por ello no fue admitido por el Comité.

De todo lo dicho anteriormente, parece concluirse que la forma de analizar este requisito fue algo confusa entre la entrada en vigor del Protocolo y el 2007, año en que se produce la última decisión del Comité en la que se analizan estas cuestiones.

Otra cuestión que es interesante destacar es la de la inexistencia de un plazo para presentar la Comunicación ante el Comité desde que se cometió el acto supuestamente ilícito o la resolución que pone fin a la vía judicial, lo que debe ser considerado como positivo, ya que la víctima podría presentar esta Comunicación cuando lo estime

⁶⁰ Asunto A.T. c Hungría, párr. 8.5.

⁶¹ Asunto Cristina Muñoz- Vargas y Sainz de Vicuña c. España, párr. 11.5.

⁶² Opinión disidente del miembro del Comité Mary Shanti Dairiam (discrepante) en el asunto *Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña c. España*, párr. 13.10.

⁶³ Asunto *Constance Ragan c. Reino Unido* párr.8.4.

conveniente sin que el que haya pasado mucho tiempo desde la comisión del ilícito hasta la interposición de la Comunicación pueda ser razón directa de inadmisión. De hecho, este procedimiento podría utilizarse en aquellos casos en los que el agotamiento de este plazo establecido impida a la víctima utilizar otros mecanismos internacionales de garantía de los derechos humanos⁶⁴.

4. Requisitos formales

En cuanto a la forma concreta, si bien no es necesario un formato específico, la Comunicación inicial debe ser presentada por escrito por la víctima o alguien en su representación, sin que quepa la posibilidad de presentar Comunicaciones anónimas. Como sabemos, el propio Comité ha elaborado un modelo concreto que ha de seguirse para la presentación de Comunicaciones individuales⁶⁵.

Tras su presentación, el Comité puede solicitar la información y aclaraciones que estime oportunas.

5. No sumisión a otro organismo internacional

Un mismo asunto no debe haber sido previamente analizado por otro organismo internacional. A pesar de ello, el Comité no ha rechazado ninguna Comunicación alegando estas razones. En todo caso, a la luz de lo que veremos a continuación, una Comunicación solo se rechazará alegando la sumisión a otro organismo internacional cuando se dé el triple requisito objetivo, subjetivo y de fondo, esto es, cuando sea presentada por la misma persona, esté basada en los mismos hechos y se alegue la violación de los mismos derechos humanos, siempre y cuando no haya recaído resolución en cuanto al fondo del asunto por parte del otro mecanismo internacional⁶⁶.

Así las cosas, en los asuntos *Cristina Muñoz Vargas c. España*⁶⁷ y *Rahime Kayhan*⁶⁸ c. *Turquía*, los respectivos Estados alegaron que el Comité de Derechos Humanos y el TEDH, respectivamente, ya habían conocido asuntos similares y decidió al respecto; aunque en ambos casos, el Comité no llegó a tratar este tema dado que inadmitió en base a otras razones⁶⁹.

⁶⁴ Aunque, recordemos, en una opinión disidente de la Comunicación *M.S. c. Filipinas*, algunos miembros del Comité entendieron que si ha transcurrido un tiempo excesivo desde que se agotó la vía interna hasta que se presenta la Comunicación, es signo inequívoco de abuso de derecho. Por ello, por un lado se manifestaron en contra de la admisión de dicha Comunicación y, por otro, abogaron expresamente por una limitación temporal para la presentación de las mismas.

⁶⁵ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/InfoNote_OP_en.doc

⁶⁶ Véase la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, incluidas las Comunicaciones No. 1636/2007, *Onoufriou c. Chipre*, decisión de inadmisibilidad de 25 de octubre de 2010, párr. 6.2, y No. 1510/2006, *Vojnović c. Croacia*, dictamen de 30 de marzo de 2009.

⁶⁷ *Cristina Muñoz-Vargas y Sainz de Vicuña c. España* párr.4.

⁶⁸ *Rahime Kayhan c. Turquía* (CEDAW/C/34/D/8/2005) párr. 4.2.

⁶⁹ En el primer caso por no estar en vigor el Protocolo en el momento en que se produjo la supuesta violación y en el segundo por no haber agotado los recursos internos.

El asunto *N.S.F. c. Reino Unido*⁷⁰ es peculiar al respecto dado que la autora había presentado una demanda ante el TEDH con el mismo objetivo y basándose en los mismos hechos, pero, utilizando otros argumentos. El Comité no llegó a pronunciarse directamente sobre esta cuestión ya que inadmitió por falta de agotamiento de recursos internos, pero introdujo una frase que es, a nuestro juicio, bastante oscura, cuando afirmó que no tiene otros motivos⁷¹ para inadmitir, sin llegar a analizar esta cuestión que reiteradamente había planteado Reino Unido.

En el asunto *Michele Dayras y otras c. Francia* también se alegó este motivo de inadmisión porque al menos una de las autoras había presentado el mismo asunto, con el mismo contenido y bajo los mismos argumentos ante el TEDH. Sin embargo, el Comité no entró a conocer del asunto, rechazándolo por otras razones (falta de condición de víctimas de las autoras)⁷².

Sorprendentemente, en el asunto *Zhanna Mukhina c. Italia*, el Comité afirmó, en la parte de fundamentos, que el asunto había sido previamente analizado por el TEDH⁷³, pero finalmente rechazó el asunto por otros motivos sin mencionar en forma alguna esta circunstancia. En el mismo sentido, también es poco habitual la reacción del Comité en el asunto *T.N. c. Dinamarca*, en el que la autora había presentado previamente una demanda ante el TEDH, por los mismos motivos y con el mismo fundamento. El asunto fue rechazado por falta de agotamiento de recursos internos. Sin embargo, en paralelo, la víctima había presentado una Comunicación ante el Comité, lo que hizo que este se pronunciase tildando de “deplorable”⁷⁴ el uso paralelo de ambas vías; pero inadmitió la Comunicación por las mismas razones⁷⁵.

En otro caso, *Desconocida c. Italia*, por el contrario la Comunicación fue retirada por la supuesta víctima, que prefirió remitirla al TEDH⁷⁶.

6. Agotamiento de recursos internos

El mecanismo de presentación de Comunicaciones individuales ante un órgano internacional, en este caso el Comité de la CEDAW es subsidiario respecto de los mecanismos internos existentes en el Estado contra el que se presenta la Comunicación. Como en todos los sistemas de protección de los derechos humanos de carácter contencioso o *cuasi-contencioso*, es necesario que la víctima haya agotado los recursos internos. La idea que está en la base de este requisito es que los Estados tengan la posibilidad de enmendar su comportamiento y poner fin a la violación producida con los medios que tiene a su disposición; y sólo cuando esto no se produce y el Estado ha dado

⁷⁰ Asuntos N.S.F. c. UK (CEDAW/C/38/D/10/2005).

⁷¹ N.S.F. C Asuntos N.S.F. c. UK, párr.7.4.

⁷² Asunto Michèle Dayras and others c. Francia (CEDAW/C/44/D/13/2007) párr. 10.13.

⁷³ Asunto Zhanna Mukhina c Italia (CEDAW/C/50/D/27/2010) párr. 2.3.

⁷⁴ Asunto T.N. c. Dinamarca, párr.12.4.

⁷⁵ Aunque al final no pudo realizar el análisis del asunto por falta de fundamentación adecuada. Véase el asunto T.N. c. Dinamarca, párr.12.8.

⁷⁶ Desconocida c. Italia(Comunicación número 21).

por finalizados todas las posibles acciones al respecto, se acude a este mecanismo internacional con la esperanza de que ponga fin a la situación creada por la supuesta violación de la CEDAW.

El agotamiento de recursos internos es, por ello, uno de los principales motivos alegado por los Estados para la inadmisión de las Comunicaciones. De hecho, en la práctica el Comité utiliza este razonamiento para la inadmisión de Comunicaciones (un total de 10). Encontramos, asimismo, que cuando no se analiza esta causa de inadmisión, a pesar de ser alegada por el Estado, se acaba rechazando su análisis por otras causas; pero también es posible que se inadmita la Comunicación por varias razones entre las que se incluya la del agotamiento de recursos internos⁷⁷.

De manera general, se trata de la primera cuestión que el Comité analiza y, en caso de no cumplirse, no se siguen analizando el resto de las cuestiones planteadas⁷⁸. La excepción se da cuando la principal razón alegada es la falta de suficiente fundamento, ya que en estos casos es ésta la primera cuestión a analizar; el fundamento para esta excepción es, a nuestro juicio, el uso que de esta causa de inadmisión se hace y al que nos hemos referido anteriormente. En definitiva, cuando no se han agotado los recursos internos, no se analiza la falta de fundamentación y con ello, evidentemente, se frena el estudio del fondo del asunto⁷⁹.

En 3 de estas causas rechazadas, el Comité entendió que no se cumplía este requisito porque la autora no alegó esta discriminación por razón del sexo en momento procesal previo, alegando sin embargo otras cuestiones que impedían al Estado, defenderse o enmendar su comportamiento⁸⁰. En el resto de los casos, entendió que todavía existían procedimientos que la víctima podría haber usado. Es preciso destacar que en algunos casos, aunque la víctima inicialmente no había agotado los recursos internos en el momento de interponer la Comunicación, en el momento de conocimiento del asunto por parte del Comité ya estaban agotados, por lo que este órgano aceptó como momento

⁷⁷ Asuntos B.-J. c. Alemania (CEDAW/C/36/D/1/2003), Michèle Dayras and others c. Francia (CEDAW/C/44/D/13/2007) y Maïmouna Sankhé c. España (CEDAW/C/56/D/29/2011).

⁷⁸ Asuntos Guadalupe Herrera Rivera c. Canadá (CEDAW/C/50/D/26/2010) y J.S. c. UK (CEDAW/C/53/D/38/2012).

En el asunto Zhen Zhen Zheng c. Holanda (CEDAW/C/42/D/15/2007), el Comité entiende que no se agotaron los recursos internos, pero hay una opinión disidente que entiende que, dada la situación de extrema vulnerabilidad de la víctima, desconocimiento y falta de asesoramiento por parte del Estado, estos recursos a los que alude el Estado no estaban accesibles para ella. En igual sentido se manifiesta K.Farr al entender que la situación de extrema vulnerabilidad en que se encontraba la víctima hacía que de hecho, no pudiese dar más datos ni aportar más pruebas específicas, sin que, en todo el proceso ello se hubiese tenido en cuenta (K.Farr, *Sex trafficking: the global Market in Women and Children* New Rotk Publishers, 2007, p.107.

⁷⁹ Asuntos N. c. Dinamarca y S.O. c. Canadá (CEDAW/C/59/D/49/2013)

⁸⁰ Asuntos: Rahime Kayhan c. Turquía, N.F.S c Reino Unido (CEDAW/C/38/D/10/2005), Zhen Zhen Zheng c. Holanda (CEDAW/C/42/D/15/2007) y M.E.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/35/2011)

En M.E.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/35/2011) hay una opinión disidente al respecto, entendiéndose que los hechos mismos a los que temía la autora y en los que basaba sus peticiones de asilo, violencia y agresiones sexuales, eran ya de por sí, y desde el principio, una alegación de la violación del contenido de la CEDAW, y ello con independencia de que se mencionase expresamente esta discriminación.

de referencia para el análisis de este requisito aquel en el que, de hecho, conoció el asunto.

En general, el Comité admite Comunicaciones pese a que existan, de hecho, recursos a disposición de las autoras cuando es poco probable su éxito⁸¹; se trata de recursos extraordinarios⁸², que no son efectivos para hacer frente a los efectos de la violación sobre la víctima (por ejemplo, recurso constitucional de modificación de la norma en caso de mujer víctima de violencia en el seno de la familia⁸³ o un recurso para prevenir violencia de género que no permita adoptar medidas efectivas⁸⁴), ya que los procedimientos previstos por el ordenamiento interno alargarían excesivamente la situación en la que está la autora⁸⁵ o que el recurso que no haya sido interpuesto por la autora no le es accesible ni eficaz para lograr la protección de la víctima⁸⁶.

La existencia de estos recursos internos eficaces no agotados por la autora deben ser alegados y “demostrados” por el Estado, ya que en caso contrario, el Comité o no analiza esta causa (por ejemplo, en el asunto *A.T. c. Hungría*⁸⁷ el propio país renuncia a que estas cuestiones sean analizadas por el Comité) o no lo acepta como causa de inadmisibilidad⁸⁸. En el asunto *Kayhan c. Turquía*⁸⁹ esta cuestión es mencionada por el Estado, pero, en sus alegaciones se centra en otras cuestiones. A pesar de ello, ésta es la razón de la inadmisibilidad que finalmente mueve al Comité a no conocer el fondo del asunto⁹⁰, argumentando que esta circunstancia no había sido alegada previamente y ello ha sido criticado por algunos autores como J. Murdoch que ha considerado que el análisis de este requisito fue excesivamente duro por parte del Comité y que con ello perdió una buena oportunidad para desarrollar el concepto de discriminación intersectorial⁹¹.

Entendemos que la forma de analizar este requisito por parte del Comité es, en general, similar a la utilizada por otros órganos de control cuasi-contenciosos, entendiendo que hay un cierto margen de interpretación a la hora de determinar la eficacia, efectividad o rapidez de los procedimientos⁹². Sin embargo, la exigencia de que la discriminación por

⁸¹ Asunto Dung Thi Thuy Nguyen c. Holanda (CEDAW/C/36/D/3/2004) párr. 9.3.

⁸² Asunto A.S. c. Hungría (CEDAW/C/36/D/4/2004) párr. 10.3.

⁸³ Asunto Fatma Yildirim c. Austria (CEDAW/C/39/D/6/2005) párr. 11.4.

⁸⁴ Asunto Isatou Jallow c. Bulgaria (CEDAW/C/52/D/32/2011) párr. 7.3.

⁸⁵ Asunto G.D. y S.F. c. Francia, párr.11.7.

⁸⁶ Asunto R.P.B. c. Filipinas (CEDAW/C/57/D/34/2011).

⁸⁷ Asuntos Şahide Goekce c. Austria (CEDAW/C/39/D/5/2005) y Fatma Yildirim c. Austria.

⁸⁸ Por ej. Isatou Jallow c. Bulgaria párr. 29, 32 y M.N.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/33/2011).

⁸⁹ Asunto Rahime Kayhan c. Turquía (CEDAW/C/34/D/8/2005).

⁹⁰ Asunto Rahime Kayhan c. Turquía párr. 4.1 y 7.7.

⁹¹ MURDOCH, J., “Unfulfilled Expectations: The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women” *European Journal of International Law*, 1(2010), p.34.

⁹² SANJOSÉ GIL, A., “La regla del agotamiento de los recursos internos en Derecho internacional general y en la Convención Europea de Derechos Humanos”. *Revista general de derecho*, Nº 511, 1987, pp. 1679-1709. CHINCHÓN ÁLVAREZ, J. “Turquía y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre tortura: Algunas reflexiones tras los casos Getiren, Kemal

razón de género se haya alegado con anterioridad en los procedimientos seguidos como requisito de admisión ha de ser examinada con mucha atención, dado que en ocasiones, es la existencia de esta discriminación la que está en la base de la petición de la autora (por ejemplo, denegación del estatuto de refugiado por trata de personas), aunque en otros casos, es el mismo procedimiento en sí el que sufre estas carencias y, finalmente, en otros casos, sean los órganos del propio Estado -el fiscal-, los que deberían haber prestado atención a la posible existencia de esta violación y no lo hicieron, consolidando, con ello, la discriminación creada.

7. No tratarse de un asunto que ha sido previamente analizado

En cuanto a este requisito, no existe jurisprudencia al respecto.

8. No suponer un abuso de derecho.

En ningún caso ha sido causa determinante de la denegación de una Comunicación, pero como hemos indicado previamente, en el asunto *M.S.C. c. Filipinas*, la opinión disidente antes mencionada entendió que la autora, al dejar pasar 5 años desde la última decisión judicial adoptada por el Estado sin que hubiera un motivo objetivo que lo justificase, había presentado esta Comunicación en abuso de derecho⁹³.

9. Medidas provisionales

Desde el momento en que se registra la Comunicación y hasta que adopte una decisión definitiva tanto sobre la forma como sobre el fondo, el Comité puede pedir al Estado afectado que adopte de forma urgente medidas provisionales. Y ello teniendo en cuenta no solo lo indicado en la Comunicación, sino también el posible carácter irreversible de la situación creada⁹⁴. De cualquier forma, ésta y todas las acciones subsecuentes sólo se podrán adoptar cuando la víctima consienta en que se revele su identidad el Estado parte interesado⁹⁵.

De todos los asuntos analizados por el Comité, solo en 9 de ellos se han aprobado medidas provisionales. Debemos destacar, sin embargo, que 7 lo hayan sido en el marco de medidas administrativas que suponen la salida de la mujer que presenta la Comunicación (asilo⁹⁶, deportación⁹⁷ y denegación de permiso de residencia⁹⁸) y otras 2 por violencia en el seno de la familia (conyugal en estos casos)⁹⁹. Aún decimos más;

Kahraman, Osman Karademir, Osmanoğlu, y Balçık y otros, contra Turquía” *Revista De Derecho Comunitario Europeo*, 2009, 13(33), 561-615.

⁹³ Opinión individual (disidente) firmada por Patricia Schulz, miembro del Comité en Asunto M.S. c. Filipinas, CEDAW/C/D/58/D/20/2011 párr 18.

⁹⁴ RPCCEDAW Art.43.

⁹⁵ RPCCEDAW Art.69.

⁹⁶ Asuntos N.S.F. c. UK M.N.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/33/2011), M.E.N. c. Dinamarca (CEDAW/C/55/D/35/2011) y M.S. c. Filipinas (CEDAW/C/55/D/40/2012).

⁹⁷ Asunto Guadalupe Herrera Rivera c. Canadá (CEDAW/C/50/D/26/2010).

⁹⁸ Asunto Maimouna Sankhé c. España (CEDAW/C/56/D/29/2011).

⁹⁹ Asunto A.T. c. Hungría (CEDAW/C/36/D/2/2003) y V.K. c. Bulgaria (CEDAW/C/49/D/20/2008)

resulta sorprendente la existencia de dos constantes. Así, por un lado, en ninguno de los casos en los que se ha tratado la salida forzosa del país de la mujer, se ha llegado al fondo del asunto, permitiendo, con ello, que finalmente el Estado mantuviese sus decisiones iniciales de no conceder el asilo, de deportar o de no conceder el permiso de residencia. Y por otro, que en todos estos casos, el país aceptó la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados hasta que la decisión del Comité fue adoptada. Por el contrario, en los otros 2 casos, el Estado ha alegado que se estaba haciendo todo lo posible para prevenir la violencia, pero el Comité no parece haber quedado muy convencido, dado que le ha tenido que reiterar la petición al país afectado y en ambos casos, además, el Comité decidió que los Estados afectados (Hungría¹⁰⁰ y Bulgaria¹⁰¹) habían violado las obligaciones contraídas.

A nuestro juicio, si bien resulta más sencillo frenar una expulsión dado que una sola orden administrativa es suficiente, parece que es mucho más difícil adoptar medidas de prevención de violencia contra las mujeres que requieren la actuación de funcionarios procedentes de distintos servicios.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Primera.- La forma en que se analizan los requisitos de admisión ha impedido el análisis de temas claves en el Convenio¹⁰² y, quizás, a ello se deba también el poco uso que de este mecanismo se hace por parte de las víctimas de violaciones de derechos humanos en todas las partes del mundo. En este sentido se han presentado, hasta la actualidad, menos de 70 Comunicaciones, pero sólo se ha entrado a conocer del fondo del asunto en 17 de ellas.

Segunda.- No se conocen las razones por las que todos los asuntos, salvo uno -asunto *Nguyen c. Holanda*- sobre los que el Comité se ha pronunciado sobre el fondo hayan sido estimatorios, pero parece que el Comité utiliza la fase de admisión para rechazar las Comunicaciones que luego serán desestimadas en el fondo del asunto. Quizás, sea la respuesta a una tensión existente entre, por un lado, lo que los Estados esperan del Comité y, por otro, lo que la sociedad civil pretende que haga. Esto es, si bien los Estados esperan una posición bastante conservadora en temas tan sensibles para ellos como son los vinculados a la garantía de los derechos de más de la mitad de su población, y en los que no parece que vayan a dejarse presionar más allá de lo imprescindible, la doctrina y la sociedad civil presionan mucho para lograr e incluso afianzar el avance en el logro real de los derechos garantizados. Y para ello, a veces es necesario ir más allá de la letra de la ley y atender al espíritu de la misma, lo que llevaría al Comité a interpretaciones más actuales, valientes y progresistas del

¹⁰⁰ Asunto A.T. c. Hungría.

¹⁰¹ Asunto V.K. c. Bulgaria (CEDAW/C/49/D/20/2008).

¹⁰² En este sentido J. Murdoch califica la postura adoptada por el CEDAW en este campo como “errática” y “potencialmente insatisfactoria”: ‘potentially unsatisfactory’, (MURDOCH, J., “Unfulfilled Expectations: The Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, *European Human Rights Law Review*, 2010, p.45)

Convenio. Ante esta tensión, y con la voluntad de ser eficaces, el Comité parece preferir lo que L. Hodson llama “un perfil bajo”¹⁰³, en el sentido de no implicarse de forma directa, evitando así tanto la crítica de los Estados por extralimitarse, como la crítica de la doctrina y la sociedad civil organizada y activista en este campo, por no amparar los derechos reconocidos por la CEDAW.

Tercera.- En nuestra opinión, el uso que se hace en ocasiones de los requisitos de admisibilidad de las Comunicaciones por “carecer de la condición de víctima” o por “falta de fundamento” reflejan la voluntad del Comité de no querer sustanciar el contenido del objeto de la Comunicación en el análisis del fondo de un asunto, lo cual le exigiría un posicionamiento más radical y más desarrollados, pero que supondrían, en este caso, un posicionamiento mucho más contundente en cuanto a la discriminación en el disfrute de los derechos que se están analizando. Esto, independientemente del juicio que nos merezca por lo que se refiere a la promoción de los derechos de la mujer, no es técnicamente incorrecto, dado que si no se reconoce la violación, la autora no es víctima y no hay fundamento para la declaración de una violación de los derechos contenidos en la CEDAW. Sin embargo, parece que el espíritu último de estos requisitos de admisión es más eliminar aquellos asuntos cuyo fondo no debería ser analizado *prima facie*.

Cuarta.- Por otro lado, en la mayor parte de los casos en los que se rechaza un asunto “por falta de fundamentación” durante la fase de admisión, el Comité podría haber argumentado de forma previa -en la fase de análisis del fondo del asunto- lo que considera una cuestión preliminar o formal. De este modo se estarían estableciendo líneas maestras claras y podría aprovechar para profundizar en las alegaciones de las Partes. De hecho, y como ya hemos referencia, en esta línea se han manifestado varios miembros del Comité en sus opiniones disidentes.

Quinta.- Asimismo, constatamos que pese a que se han presentado 7 Comunicaciones relativas a la expulsión de personas del país -asilo, deportación y permiso de residencia- ninguna de ellas ha llegado al fondo del asunto. Y ello a pesar de que en la parte argumentativa de la decisión el Comité hable ampliamente de la existencia de obligaciones de los Estados al respecto. También es destacable que en todas las Comunicaciones relativas a estos temas -salvo en el asunto *M.P.M c. Canadá*- se hubieran adoptado previamente medidas de protección que alargaron la estancia de estas mujeres en el país objeto de la Comunicación hasta el momento de pronunciarse el Comité. El argumento utilizado en estos casos para no conocer sobre el fondo del asunto fue el de la falta de agotamiento de recursos internos -que las autoras consideraron como no adecuados para la satisfacción de sus demandas y que alargaban innecesariamente el proceso-, así como la falta de fundamentación de las violaciones alegadas. Por el contrario, el Comité no ha visto problemas en cuanto al requisito de forma en las Comunicaciones presentadas en el tema de la violencia, donde todas ellas han llegado al fondo del asunto, y en todas ellas se ha determinado que el Estado incumplió las obligaciones.

¹⁰³ HODSON L., “Women’s Rights and the Periphery: CEDAW’s Optional Protocol” *European Journal of International Law*, Vol 25, n, 2014, pp. 561-578.

Sexta.- En definitiva, parece que el Comité tiene muy claras cuáles son las obligaciones de los Estados al respecto, pero luego no ha tenido la oportunidad de aplicar lo que previamente había indicado en ningún caso concreto. Esta circunstancia no se produce, sin embargo, en los casos de violencia, donde el Comité ha analizado, en todos los casos, el fondo del asunto, sin que los requisitos de admisión fuesen realmente un obstáculo. En este sentido, autoras como Athena Nguyen al tiempo que subrayan la valentía del Comité en casos de violaciones graves de los derechos humanos como violencia, violaciones o muerte, destacan que, en asuntos en los que la discriminación no ha tenido consecuencias directas o estas no han sido graves, su respuesta ha sido mucho más matizada¹⁰⁴. Tal sería el caso en supuestos de discriminación indirecta o de origen múltiple.

Séptima.- La inexistencia de un plazo para presentar las Comunicaciones abre muchas posibilidades para los actores civiles de ver resueltas cuestiones que por otros mecanismos serían rechazadas por agotado el plazo para presentar, tanto una comunicación como demanda, según el procedimiento que se quiera utilizar. Sin embargo, parece que el desconocimiento de este sistema o la falta de eficacia del mismo hacen que no sea un mecanismo apenas utilizado por los individuos, lo cual queda confirmado si lo comparamos con mecanismos de garantía de los derechos humanos que están funcionando de manera similar para la garantía de los derechos contenidos en otros convenios internacionales.

Octava.- Resulta evidente que el hecho de que no estemos ante sentencias judiciales supone un claro obstáculo para su eficacia general, que afecta especialmente a la víctima, que puede ver sus expectativas frustradas por el incumplimiento de los Estados -la postura adoptada por España ante la decisión del Comité en el asunto *González Carreño c. España* de finales del año pasado, es buena muestra de ello-. Circunstancia que, a nuestro juicio, puede llevar sin duda al desánimo en la presentación de Comunicaciones. Sin embargo, el eco que de ellas se hacen los organismos internacionales de garantía de los derechos humanos y, en especial, las ONG, para presionar a los Estados en el cumplimiento de sus derechos no puede ser denostada, como lo demuestra el que muchos de los más beligerantes y conocidos publiquen información al respecto en sus páginas web o, incluso, que sus letrados representen a las víctimas en las Comunicaciones o se presenten como *amicus curiae* en la mayoría de asuntos¹⁰⁵.

¹⁰⁴ NGUYEN, A., Through the Eyes of Women? The Jurisprudence of the Cedaw Committee. The Jurisprudence of the CEDAW Committee”, *Outskirts*, May 2014, 30, p. 2 y 3.

¹⁰⁵ En cualquier caso, autores como L. Butterly, recogiendo ideas de J. Murdoch, entiende el mecanismo ha sido infrautilizado por las ONGs debido a la duración del proceso, a los costes que implica, e incluso el desconocimiento real de este procedimiento (BUTTERLY L., “An analysis of the effectiveness of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979 and its Optional Protocol as regard the protection of women who suffer domestic violence” *Westminster Law Review*, Vol 4.1, 2014, p. 2.

Novena.- Es alarmante el escaso número de casos cerrados oficialmente (solo 4) o aquellos de los que simplemente ha dejado de ocuparse (3), frente a los 10 sobre los que el Comité mantiene una vigilancia expresa de un total de 17 casos en los que ha llegado hasta el fondo del asunto. Parece que, en general, más allá de guardar las apariencias, cumpliendo lo que se pide para el caso concreto, los Estados no están dispuestos a adoptar medidas para modificar tendencias, legislaciones o formas de actuar dentro del Estado, lo cual plantea problemas de eficacia del mecanismo, pero sobre todo, dudas acerca de la voluntad de los Estados de cumplir las obligaciones de la Comité en aquellas cuestiones que requieran cambios sustanciales por parte de los Estados. Estas cifras, si bien no se alejan de las que ofrecen otros mecanismos cuasi jurisdiccionales, sí que nos debería llevar a una reflexión sobre el alcance de la obligación recogida en el artículo 7.4 del Protocolo Facultativo de la CEDAW y que indica que “el Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus Recomendaciones (...) y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta (...) sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y Recomendaciones del Comité”.

Décima.- Por otro lado, el Comité ha hecho uso de la posibilidad de pedir medidas de protección a las víctimas en los asuntos de violencia de género, pero según nos indica el Comité, los Estados no han estado muy receptivos al respecto rechazando directamente o no siguiendo las peticiones que se habían hecho. A diferencia de lo que ocurre con los casos de expulsión, donde una decisión es suficiente para proteger a las supuestas víctimas, en los casos de violencia las medidas que se deben adoptar son muchas y en muchos campos, lo cual hace que el Estado encuentre más dificultades para el seguimiento de estas medidas. Ahora bien, las obligaciones al respecto son claras y, en consecuencia, aunque el esfuerzo deba ser mayor, no por ello debe dejar de adoptarse todas las medidas posibles para la protección de las víctimas.

Por último, recordar que ya desde la primera decisión individual, los distintos miembros del Comité han hecho buen uso de la posibilidad de presentar votos y opiniones disidentes o concurrentes a las decisiones del Comité. No sorprende, a la luz de lo ya referido en las conclusiones cuarta y quinta, que casi todas ellas vayan en la línea de aceptar una Comunicación rechazada por requisitos formales y de, finalmente, dar la razón a la víctima en sus reivindicaciones.