



# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general  
5 de octubre de 2015  
Español  
Original: inglés

---

**Comité para la Eliminación de la Discriminación  
contra la Mujer**

## **Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Sudáfrica**

Adición

### **Información suministrada por Sudáfrica sobre el seguimiento de las conclusiones finales\***

[Fecha de recepción: 23 de septiembre de 2015]

---

*Nota:* El presente documento se distribuye únicamente en español, francés e inglés.

\* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial.

15-17110X (S)



Se ruega reciclar



## **I. Introducción**

### **A. Propósito**

1. En el párrafo 48 de las observaciones finales (CEDAW/C/ZAF/CO/4) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se pide a Sudáfrica que, en un plazo de dos años, presente información escrita sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las recomendaciones que figuran en los párrafos 15 y 42 de las observaciones finales. Por consiguiente, el presente informe es una respuesta de Sudáfrica al párrafo 15 relativo al proyecto de ley de igualdad de género y al párrafo 42 relativo a un código único de la familia.

### **B. Antecedentes**

2. Los informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados de Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/2-4), presentados en enero de 2009 al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer fueron examinados por el Comité en su 48º período de sesiones, celebrado el 21 de enero de 2011. Posteriormente, el Comité presentó sus observaciones finales sobre este informe de Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/CO/4) en marzo de 2011.

3. Dichas observaciones finales abordan aspectos positivos de la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en Sudáfrica, señalan las principales esferas de preocupación y formulan recomendaciones que Sudáfrica debería aplicar en el futuro. Los Estados Miembros tienen la obligación de aplicar las conclusiones del Comité. Desde que en 2009 Sudáfrica presentó el informe al Comité se han adoptado medidas a nivel nacional para intensificar la aplicación de la Convención, así como para, desde 2011, abordar las recomendaciones estipuladas en las observaciones finales. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer esperaba que Sudáfrica presentara su quinto informe periódico en febrero de 2015.

4. El párrafo 15 de las observaciones finales dice lo siguiente: “El Comité exhorta al Estado parte a que acelere las consultas sobre el Libro Verde para elaborar un proyecto de ley de igualdad entre los géneros a fin de presentarlo, tan pronto como sea posible, al Parlamento para su aprobación y lograr la igualdad *de jure* de la mujer y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado parte en virtud de tratados internacionales [...] que incorpore plenamente en ese proyecto el principio de igualdad entre la mujer y el hombre de conformidad con el artículo 2 a) de la Convención y prohíba la discriminación por motivos de sexo de conformidad con el artículo 1 y otras disposiciones pertinentes de la Convención”.

5. El párrafo 42 de las observaciones finales dice lo siguiente: “El Comité recomienda al Estado parte que preste más apoyo a las reformas legislativas en consonancia con sus principios constitucionales de no discriminación y con sus obligaciones internacionales, formando asociaciones y colaborando con dirigentes religiosos y comunitarios, abogados, jueces, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales de mujeres. Con tal fin, el Comité insta al Estado parte a que:

a) Agilice el debate del proyecto de ley de enmienda del derecho sucesorio consuetudinario y asuntos conexos con el fin de aprobarlo;

b) Prepare un código único de la familia, de conformidad con la Convención, en el que se haga referencia a la desigualdad de los derechos sucesorios, de propiedad y sobre la tierra, así como a la poligamia, con el objetivo de eliminarla, incluida la opción de poner normas civiles a disposición de todas las mujeres.”

## **II. Respuestas al párrafo 15 de las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**

### **A. La situación del Libro Verde del proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género**

6. El proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género no existe en la actualidad, ya que expiró en abril de 2014. La siguiente explicación tiene como objetivo proporcionar una respuesta a la solicitud planteada en las observaciones finales.

7. El proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género pretendía facilitar la aplicación acelerada de la visión de no discriminación por motivos de raza o sexo, y la protección de la libertad, la igualdad y la dignidad humana propugnada en la Declaración de Derechos de la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996 (Constitución). El proyecto de ley estaba destinado específicamente a la mujer, en toda su diversidad y categorizaciones.

8. Sudáfrica ha registrado grandes progresos en la consecución del empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Sin embargo, existe una notable persistencia de la desigualdad entre el hombre y la mujer, agravada por la práctica continuada del patriarcado y del sexismo en el país. A fin de acelerar y agilizar la transformación de la vida de la mujer en el país, se consideró prudente la promulgación de un instrumento jurídico a fin de garantizar la rendición de cuentas, la responsabilidad y su aplicación para el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Así, se elaboró un Libro Verde que explicaba los desafíos que el país estaba experimentando en ese sentido, y proponía medidas que debían adoptarse a fin de superar esos desafíos en el futuro. Por lo tanto, el Libro Verde del proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género definió el contexto en el que debía redactarse dicho proyecto de ley.

9. Los objetivos del proyecto de ley se incluyeron en su cláusula 3, cuyo texto es el siguiente:

“3. Los objetivos de la presente Ley son:

- a) dar cumplimiento a la letra y al espíritu de la Constitución, en particular a:
  - i) el disfrute de todos los derechos y libertades en condiciones de igualdad para todas las personas;
  - ii) la promoción de la igualdad, específicamente la igualdad de género;
  - iii) los valores de no discriminación por motivos de raza o sexo incluidos en el artículo 1 de la Constitución;

- b) facilitar el cumplimiento [...] de los compromisos del país con los acuerdos internacionales, entre otros:
  - i) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (diciembre de 1979);
  - ii) la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (septiembre de 1995);
  - iii) la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (septiembre de 2000);
  - iv) el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África (2003);
  - v) la Declaración Solemne sobre la Igualdad entre los Géneros en África (julio de 2004);
  - vi) el Protocolo de la SADC sobre el Género y el Desarrollo (agosto de 2008); y
  - vii) la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2008.
- c) armonizar todos los aspectos de las leyes en materia de empoderamiento de la mujer, así como su aplicación, y el nombramiento y la representación de la mujer en los puestos y las estructuras de toma de decisiones;
- d) facilitar la elaboración y la aplicación de planes y medidas por parte de los órganos públicos y privados designados para la promoción del empoderamiento de la mujer y la igualdad de género, así como la presentación de dichos planes y medidas al Ministro para su examen, revisión y orientación;
- e) establecer la aplicación de medidas para lograr la aplicación gradual de una representación mínima del 50% y una participación significativa de la mujer en los puestos y estructuras de toma de decisiones como las Juntas en los órganos públicos y privados designados, conforme a lo previsto en el artículo 7;
- f) establecer la incorporación de la perspectiva de género por parte de los órganos públicos y privados designados conforme a lo previsto en el artículo 8;
- g) contemplar la elaboración y la aplicación de programas de educación pública por parte de los órganos públicos y privados designados sobre las prácticas que, de manera injusta, discriminan por motivos de género conforme a la legislación aplicable y a los acuerdos internacionales a fin de promover la igualdad de género y la cohesión social; y
- h) hacer frente a las actitudes patriarcales discriminatorias predominantes y los efectos persistentes del *apartheid* que afrontan las mujeres en el sistema educativo, y velar por que las responsabilidades de procreación de la mujer no sean motivo de abandono o exclusión.”

## **B. Medidas adoptadas para acelerar las consultas relativas al proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género hacia su aprobación por el Parlamento**

10. Es importante tomar nota de que el Libro Verde figuraba en las respuestas de Sudáfrica a la lista de cuestiones formuladas por el Comité (CEDAW/C/ZAF/Q/4) tras el examen de los informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados de Sudáfrica (CEDAW/C/ZAF/2-4) y, en aquel momento, el nombre del proyecto de ley propuesto era proyecto de ley sobre la igualdad de género. El nombre del proyecto, después de varias consultas en el país, se cambió por el de proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género.

11. Sudáfrica ha identificado la igualdad de género como una de sus prioridades nacionales y todas las instituciones de la sociedad siguen siendo conscientes de la necesidad de incorporar la transformación de género en sus políticas y programas. El Presidente, Excelentísimo Sr. Jacob Zuma, en su discurso durante un evento de alto nivel sobre el acceso de la mujer a la justicia, dentro de las actividades paralelas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York el 24 de septiembre de 2012, declaró lo siguiente: “Nos comprometemos a adoptar formalmente el proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género para 2013, en apoyo del logro de la igualdad de género con el 50% de puestos ocupados por mujeres en el Gobierno y los sectores público y privado, en particular, en los niveles de dirección y de toma de decisiones”.

12. Se han producido avances en lo que respecta a la elaboración del proyecto de ley desde que se presentó el informe al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en enero de 2011. Durante las consultas del mecanismo nacional de promoción de la igualdad entre los géneros celebradas el 7 de octubre de 2010, se presentaron 13 documentos de exposición de problemas. Estos documentos de debate expusieron y trataron varias cuestiones que condujeron a formar el concepto del proyecto de ley de igualdad de género. Los documentos de exposición de problemas (véase el anexo A) incluyeron los siguientes temas de debate:

- Hacia un proyecto de ley de igualdad de género;
- La aplicación y la prestación de servicios con una perspectiva de género;
- Cerrar la brecha entre la teoría y la práctica de la igualdad de género;
- Asociaciones que prestan servicios con una perspectiva de género;
- Analizar el patriarcado y el sexismo institucionalizado;
- Financiar la igualdad de género;
- La mujer y la salud;
- La mujer en la educación;
- El papel de los hombres y los niños en la igualdad de género;
- Hacer frente a la violencia contra la mujer y la niña;
- Las mujeres jóvenes y la igualdad de género;
- El empoderamiento de la mujer y su representación en los gobiernos locales;

- Las dificultades de coordinación en la aplicación del marco normativo nacional de empoderamiento de la mujer e igualdad de género;
- El fortalecimiento de los mecanismos institucionales de empoderamiento de la mujer e igualdad de género;
- La mujer rural y el desarrollo; y
- Evaluación de las deficiencias de la legislación y las políticas existentes.

13. A raíz del trabajo con estos documentos, se elaboró un documento de debate titulado “Consideraciones políticas para una legislación de igualdad de género” (véase el anexo B: Documento de consideraciones políticas) que sirvió como documento básico para la colaboración con las diferentes partes interesadas. La intención era determinar las cuestiones básicas que se incluirían en un proyecto de ley y en el examen del marco nacional de políticas para el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género de Sudáfrica (2000) para conocer los cambios, o la ausencia de estos, en los mecanismos institucionales y en las cuestiones de transformación.

14. Como consecuencia de varias consultas sobre el Documento de consideraciones políticas, se redactó la Política Nacional para el Empoderamiento de la Mujer y la Igualdad de Género, y el Departamento llevó a cabo varias consultas sobre dicho documento. Se elaboró un informe que recapitula un proceso de consultas completo, detallando a quién se consultó, cuándo (fechas) y dónde (locales), y que contiene y proporciona un resumen de las cuestiones abordadas en dichas consultas. Se adjunta dicho informe como anexo C.

15. Se llevaron a cabo las siguientes consultas:

- Una consulta del mecanismo nacional de promoción de la igualdad entre los géneros sobre un proyecto de documento titulado “Hacia una ley de igualdad de género”, el 14 de abril de 2011;
- Tres consultas provinciales (Gauteng, el 5 de mayo de 2011; North West, el 6 de mayo de 2011, y Northern Cape, los días 1 y 2 de noviembre de 2011);
- Un documento de consideraciones de políticas elaborado por el Departamento de la Mujer, la Infancia y las Personas con Discapacidad (DWCPD) y presentado en una reunión consultiva el 27 de mayo de 2011;
- Reunión consultiva nacional de mujeres jóvenes los días 22 y 23 de julio de 2011;
- Consultas nacionales con las mujeres con discapacidad el 13 de agosto de 2011;
- Conferencia Nacional de la Mujer, del 31 de julio al 3 de agosto de 2011;
- Política consultada con el Congreso Sindical Sudafricano (SACTU), reunión de la Comisión Nacional de Género el 12 de octubre de 2011;
- Política nacional elaborada y consultada con el Comité Ejecutivo del Movimiento de Mujeres Progresistas de Sudáfrica (PWMSA) el 25 de octubre de 2011;
- Política consultada con la Cumbre Nacional de Discapacidad el 16 de marzo de 2012;

- Consultas con las mujeres rurales el 12 de abril de 2012;
- Consultada con el Grupo de Gobiernos y Administrativo de la Liga de Mujeres del ANC los días 10 y 11 de junio de 2012;
- Consultada con el Grupo de Directores Generales de Sectores Económicos y Empleo el 4 de abril de 2012;
- Consultada con el Grupo de Directores Generales de Gobernanza y Administración el 12 de abril de 2012;
- Consultada con el Grupo de Directores Generales del Sector Social el 18 de abril de 2012;
- Consultada con el Grupo de Directores Generales de Justicia, Prevención de Delitos y Seguridad el 8 de mayo de 2012;
- Política presentada durante la sesión ordinaria de la Cámara de Desarrollo del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo<sup>1</sup> (NEDLAC) el 7 de junio de 2012;
- Política presentada para su aprobación al Grupo de Directores Generales del Sector Social el 13 de junio de 2012;
- Política presentada al Grupo de Trabajo de Gobernanza y Administración el 21 de junio de 2012; y
- El proyecto de ley se consultó con el Grupo de Directores Generales de Desarrollo de Infraestructuras el 3 de julio de 2012.

16. El proyecto de ley se publicó en el *Boletín Oficial* el 29 de agosto de 2012 a fin de recabar comentarios del público durante un período de 30 días. Se adjunta como anexo D una copia del proyecto de ley tal como figura en el *Boletín Oficial*. Se recibieron comentarios y observaciones de unas 40 organizaciones del país y los análisis y cuestiones, en su caso, se incorporaron al proyecto de ley.

17. El proyecto de ley fue objeto de consultas con el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC), que tuvieron lugar del 7 de junio de 2012 al 4 de mayo de 2013 como parte de los preparativos para la presentación final al Gabinete. En mayo de 2013, el NEDLAC retiró el proyecto de ley de su calendario.

18. Al mismo tiempo, el proyecto de ley se sometió a los procesos de aprobación del Gabinete. Este estableció un equipo de tareas interministerial para debatir posibles solapamientos o duplicaciones en relación con otras leyes existentes relativas a las cuestiones de derechos de la mujer, pero también para determinar la manera en la que los departamentos del Gobierno podrían cooperar a fin de garantizar que las mujeres se beneficiaran de la aplicación plena y eficaz de toda la legislación vigente.

<sup>1</sup> El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Trabajo (NEDLAC) se compone de cuatro cámaras: Cámara de Finanzas Públicas y Política Monetaria, Cámara de Comercio e Industria, Cámara de Mercado Laboral y Cámara de Desarrollo y su propósito es examinar los cambios significativos de las políticas sociales y económicas.

19. El Gabinete aprobó el proyecto de ley para su presentación en el Parlamento, como un proyecto conforme al artículo 75 de la Constitución, el 23 de octubre de 2013 y se presentó el 6 de noviembre de 2013 en el Parlamento. El proyecto de ley, y los documentos conexos (la evaluación del efecto de las reglamentaciones, la Declaración de Objetivos y el informe del Jefe de Asesores Jurídicos del Estado) figuran en el anexo E. El Parlamento etiquetó el proyecto de ley como proyecto de ley conforme al artículo 76 de la Constitución el 14 de noviembre de 2013 y lo remitió a la Cámara Nacional de Jefes Tradicionales el 19 de noviembre de 2013.

20. El Comité Parlamentario de Proyectos sobre Cuestiones relacionadas con la Mujer publicó el proyecto de ley para audiencia pública en periódicos nacionales en todo el país como se indica a continuación: *The Sunday Times* el 1 de diciembre de 2013, el *Rapport* el 1 de diciembre de 2013 y en el *Sowetan* el 3 de diciembre de 2013. Las audiencias públicas se celebraron los días 28 y 29 de enero de 2014. Estas audiencias contaron con la participación de muchas organizaciones de mujeres, organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado como Business Unity South Africa (BUSA). El Departamento respondió a las audiencias públicas el 5 de febrero de 2014.

21. El Comité Parlamentario de Proyectos relacionados con la Mujer, la Infancia y las Personas con Discapacidad debatió el proyecto de ley el 18 de febrero de 2014. Sin embargo, las deliberaciones se detuvieron debido al argumento de que el artículo 7 2) del proyecto de ley se consideraba inconstitucional y los debates se aplazaron hasta el 25 de febrero de 2014. El Comité Parlamentario de Proyectos aprobó el proyecto de ley el 26 de febrero de 2014.

22. La Asamblea Nacional debatió el proyecto de ley el 4 de marzo de 2014 y posteriormente se remitió al Consejo Nacional de Provincias (NCOP) y se ofreció una reunión informativa al Comité Nacional de Selección en el Parlamento. El 19 de marzo de 2014 se debatió el mandato del proyecto de ley y el Comité Nacional de Selección lo aprobó el 25 de marzo de 2014. El Consejo Nacional de Provincias aprobó el proyecto de ley el 26 de marzo de 2014, y 8 de las 9 provincias apoyaron el proyecto de ley. La provincia de Western Cape, gobernada por la oposición, fue la única provincia que no apoyó el proyecto de ley de empoderamiento de la mujer e igualdad de género.

23. Siguiendo los procesos mencionados anteriormente, el proyecto de ley se devolvió a la Asamblea Nacional con las aportaciones del Consejo Nacional de Provincias en abril de 2014. Este proceso había retrasado la aprobación del proyecto de ley, y para entonces el Parlamento se había disuelto para las elecciones nacionales en abril de 2014. En consecuencia, el proyecto de ley expiró.

### C. Situación actual del proyecto de ley

24. En 2014, tras las elecciones nacionales, el Presidente de la República creó el Ministerio de la Presidencia encargado de la Mujer como propulsor del empoderamiento socioeconómico de la mujer en el país. Se adoptó la decisión de posponer la reanudación de los procesos del proyecto de ley, o incluso una nueva redacción de este y, en su lugar, velar por que la legislación existente se aplique plena y eficazmente. Además, esta decisión se basa en el hecho de que el proyecto de ley tenía esferas de responsabilidad superpuestas que implicaban a varios Departamentos del Gobierno, lo que afectaría a su aplicación. En primer lugar, es importante señalar que el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género en el país están incluidos en la Constitución y en varios marcos legislativos en vigor para proteger a la mujer contra la discriminación y la violencia, incluida la violencia sexual, y para promover el empoderamiento y los derechos de la mujer. En los informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se ha detallado la mayor parte de la legislación, así como su repercusión en la vida de las mujeres. Dicha legislación incluye, entre otras, la Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Discriminación Injusta, 2000 (Ley núm. 4 de 2000); la Ley sobre la Igualdad en el Empleo, 1998 (Ley núm. 55 de 1998); la Ley sobre el Marco Normativo para la Contratación Preferencial, 2000 (Ley núm. 5 de 2000); la Ley de Empoderamiento Económico de los Negros de Amplio Alcance, 2003 (Ley núm. 53 de 2003); la Ley de Relaciones Laborales, 1995 (Ley núm. 66 de 1995); la Ley sobre las Condiciones Básicas de Empleo, 1997 (Ley núm. 75 de 1997); la Ley de Divulgación de las Condiciones para Préstamos e Hipotecas sobre la Vivienda, 2000 (Ley núm. 63 de 2000); la Ley de Pensión Alimentaria, 1998 (Ley núm. 99 de 1998); la Ley de Violencia Doméstica, 1998 (Ley núm. 116 de 1998); la Ley de Reconocimiento de las Uniones Consensuales, 1998 (Ley núm. 120 de 1998); la Ley de Reforma del Derecho Sucesorio Consuetudinario y Regulación de Asuntos Conexos, 2009 (Ley núm. 11 de 2009); la Ley de Prevención de las Expulsiones Ilegales y la Ocupación Ilegal de Tierras, 1998 (Ley núm. 19 de 1998); y la Ley de Enmienda del Derecho Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Conexos), 2007 (Ley núm. 32 de 2007).

25. Por lo tanto, no es necesario insistir en este informe en la forma en que estas leyes influyen en la prevención de la discriminación contra la mujer. No obstante, a continuación se facilita más información sobre algunas de las leyes para una mejor comprensión de sus repercusiones en las mujeres.

26. **Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Discriminación Injusta, 2000 (Ley núm. 4 de 2000) (PEPUDA):** Convierte en obligatoria la acción afirmativa. Lleva a efecto el artículo 9 de la Constitución al disponer:

- el disfrute de todos los derechos y libertades en condiciones de igualdad para todas las personas;
- la promoción de la igualdad (incluida la igualdad de género);
- los valores de no discriminación por motivos de raza o sexo incluidos en el artículo 1 de la Constitución;
- la prevención de la discriminación injusta y la protección de la dignidad humana, de conformidad con los artículos 9 y 10 de la Constitución; y

- la prohibición de la apología del odio por motivos de raza, etnia, género o religión, que constituya una incitación a causar lesiones, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 2) c) de la Constitución.

27. Además, la Ley contempla mecanismos para su cumplimiento, que incluyen tribunales de igualdad y procedimientos parlamentarios, y es aplicable a todas las cuestiones de empleo que estén excluidas de la Ley sobre la Igualdad en el Empleo. Esto incluye el trabajo por contrato y la administración de justicia. El artículo 28 1) de la Ley dispone que “si se prueba en el enjuiciamiento de cualquier delito que una discriminación injusta por motivos de raza, género o discapacidad tuvo que ver en la comisión del delito, debe considerarse una circunstancia agravante a los efectos de la sentencia”.

28. Además, la Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Discriminación Injusta contempla medidas encaminadas a educar y concienciar al público sobre la importancia de promover la igualdad y de superar la discriminación injusta, los discursos de odio y el acoso y de proporcionar recursos a las víctimas de la discriminación injusta. La estructura de la Ley de Promoción de la Igualdad y Prevención de la Discriminación Injusta proporciona información útil sobre las desigualdades sistémicas existentes en distintos sectores a fin de darles prioridad en la promoción de la igualdad, incluida la igualdad de género.

29. **Ley de Empoderamiento Económico de los Negros de Amplio Alcance, 2003 (Ley núm. 53 de 2003):** Esta ley se enmendó en 2013 específicamente para incluir, entre otros, a las mujeres y las personas que viven en zonas rurales en la definición de “empoderamiento económico de los negros de amplio alcance”. La enmienda también incluyó la creación de sistemas de incentivos para apoyar a empresas que estaban gestionadas por negros y eran de su propiedad en el marco de la estrategia de empoderamiento económico de los negros de amplio alcance y se creó la Comisión de Empoderamiento Económico de los Negros de Amplio Alcance para supervisar la aplicación de la Ley. Además establece delitos y penas por incumplimiento.

30. **Ley de la Vivienda, 1997 (Ley 107 de 1997):** Esta Ley obliga a los gobiernos de ámbito nacional, provincial y local a promover medidas que prohíban la discriminación por motivos de género por parte de todos los actores de la esfera de la construcción de viviendas.

En virtud de esta Ley se aborda la discriminación histórica contra las mujeres negras, que no estaban autorizadas a ser propietarias, ni siquiera en el caso de los bienes que ellas compraban, los cuales debían estar a nombre de su marido, de un hijo o de un pariente varón.

31. **Ley de Prevención de las Expulsiones Ilegales de Tierras y la Ocupación Ilegal de Tierras, 1998 (Ley 19 de 1998):** Esta Ley no se incluyó en los informes periódicos segundo, tercero y cuarto combinados presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El preámbulo de dicha Ley se refiere específicamente a la mujer y observa que es necesario prestar una atención especial a los derechos de determinados grupos vulnerables, entre ellos, los hogares encabezados por mujeres.

32. **Ley de Enmienda del Derecho Penal (Delitos Sexuales y Asuntos Conexos), 2007 (Ley 32 de 2007):** Esta Ley modifica la legislación sobre delitos sexuales, incluida la Ley de Delitos Sexuales, 1957 (Ley 23 de 1957), a fin de armonizarla con el nuevo régimen constitucional y brindar la máxima protección a las víctimas de delitos sexuales, que son en su mayoría mujeres y niños. También se establece un mecanismo en virtud del cual las víctimas de delitos sexuales (en su mayoría mujeres) pueden solicitar que se haga la prueba del VIH a los presuntos delincuentes sexuales. La Ley amplió la definición de violación y abordó el problema de la norma consuetudinaria indirecta de un solo testigo, así como los procedimientos administrativos que se han de seguir en los tribunales, a fin de proteger a los testigos de la victimización secundaria en el sistema de justicia penal.

**Redundancia de la propuesta del proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género**

33. En la política, el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil se han expresado varias opiniones sobre la duplicación y la redundancia que supone la propuesta del proyecto de ley sobre empoderamiento de la mujer e igualdad de género. Estas opiniones se basan en el hecho de que Sudáfrica cuenta con varias leyes que protegen a las mujeres frente a la discriminación, en consonancia con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Dicha legislación ha sido citada en el informe de Sudáfrica presentado al Comité, así como en la respuesta a las observaciones finales del Comité. El país, en lugar de crear una nueva política, debe reforzar el derecho existente y garantizar su plena aplicación.

34. Incluso si en el futuro hubiera necesidad de la Ley de Igualdad de Género, esta necesidad no es urgente. El seguimiento y la evaluación de la aplicación plena de las leyes existentes, que ya cuentan con recursos y mecanismos de aplicación, así como la identificación de las causas fundamentales de las deficiencias persistentes en cuanto a igualdad de género, los problemas de aplicación y las incoherencias de las leyes deberían recibir una atención urgente.

35. Los departamentos del Gobierno nacional son los custodios de dichas leyes. Unas medidas integradas y de colaboración para maximizar y vigilar el cumplimiento de estas leyes a fin de proteger y promover con eficacia los derechos de la mujer y su empoderamiento y lograr la igualdad de género son los principios fundamentales en los que se basa el mandando del Departamento de la Mujer.

### **III. Respuestas al párrafo 42 de las observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer**

#### **A. Ley de Reforma del Derecho Sucesorio Consuetudinario y Regulación de los Asuntos Conexos, 2009 (Ley núm. 11 de 2009)**

36. La Ley de Reforma del Derecho Sucesorio Consuetudinario y Regulación de los Asuntos Conexos, 2009 (Ley núm. 11 de 2009) se promulgó el 19 de abril de 2009 y entró en vigor el 20 de septiembre de 2010. El título completo de la Ley dice lo siguiente:

“Para modificar el derecho consuetudinario de sucesión a fin de prever la devolución de ciertos bienes desde el punto de vista de la Ley de sucesión intestada; aclarar algunas cuestiones relativas al derecho sucesorio y al derecho patrimonial en relación con las personas sujetas al derecho consuetudinario; enmendar algunas leyes a ese respecto y disponer sobre cuestiones conexas.”

#### **B. Matrimonio y relaciones familiares**

37. EL Gobierno ha elaborado un Libro Blanco sobre las Familias en el que se incluyen propuestas sobre la forma en que se debería respaldar a las familias sudafricanas para prosperar y funcionar de manera óptima. Insta a las familias a desempeñar un papel central en la búsqueda del desarrollo nacional del país y en la construcción de una Sudáfrica mejor. Al Libro Blanco le había precedido el Libro Verde sobre las Familias, que es un documento consultivo.

38. A lo largo de los años, los encargados de la formulación de políticas, los círculos académicos y los actores de la sociedad civil se han dado cuenta de que en Sudáfrica no existía un marco normativo que abordara específicamente la familia. Habida cuenta de la historia del país y de la naturaleza de su economía política, así como de la multiplicidad de los males sociales del pasado, que siguen enfrentando al país, la ausencia de un marco normativo en esta esfera era una deficiencia política crucial que debía abordarse urgentemente. Por otra parte, es evidente que los efectos perjudiciales de las políticas del *apartheid* colonial sobre la familia, por ejemplo, las enajenaciones de tierra y los sistemas de mano de obra migrante y de territorios patrios están relacionados con la Sudáfrica contemporánea.

39. *La familia y el matrimonio*: La investigación en ciencias sociales demuestra dos conclusiones casi incontestables: unas estructuras matrimoniales estables proporcionan beneficios profundos a hombres, mujeres y niños, mientras que, por otra parte, la desintegración de las estructuras matrimoniales estables impone importantes costos sociales a las personas y la sociedad. “El matrimonio es algo más que la unión de dos personas, es una institución social modelada culturalmente e integrada en otras instituciones sociales básicas...” (Wilkins, Brigham Young University, 2004).

40. El matrimonio en Sudáfrica está dignificado en la Constitución. En ella también se prohíbe la discriminación en el matrimonio por motivos de orientación sexual. El sistema jurídico de Sudáfrica reconoce las distintas formas de familia: familias extensas, familias nucleares, familias monoparentales y familias del mismo sexo. Además, el matrimonio está protegido por la legislación, como por ejemplo la Ley del Matrimonio, 1961 (Ley núm. 25 de 1961), la Ley de Reconocimiento de las Uniones Consensuales, 1998 (Ley núm. 120 de 1998), y la Ley de Uniones Civiles, 2006 (Ley. núm. 17 de 2006). Estas leyes otorgan legitimidad a los matrimonios y uniones civiles entre personas, independientemente de su orientación sexual o género. En términos generales, el derecho de familia complementa la función de estas leyes. Abarca reglas y normas del derecho de familia sustantivas y de procedimiento. Dichas normas son importantes para la protección y la preservación de las familias, ya que se ocupan de distintos aspectos de la ley que repercuten en la vida familiar. El derecho de familia regula cuestiones domésticas o relacionadas con la familia que guardan relación con el matrimonio o una condición jurídica similar al matrimonio, la disolución del matrimonio y los aspectos relativos a los hijos y la muerte.

### C. Sucesiones

41. El derecho a heredar no está expresamente previsto en la Constitución. Sin embargo, con arreglo a la Declaración de Derechos vigente se han solucionado, de manera bastante satisfactoria, casos de discriminación racial, de género y de otro tipo. Hasta el momento, las reclamaciones de herencia en las que se alegaba discriminación se han formulado a tenor del artículo 9 sobre la igualdad y el derecho a no sufrir discriminación injusta. Por ejemplo, en *Bhe c. Magistrado Khayelitsha y otros 2005 (1) BCLR 1 (CC)* se declaró nulo el régimen de sucesión intestada previsto en la Ley de Administración de la Población Negra, 1927 (Ley núm. 38 de 1927) (Ley de Administración de la Población Negra) que impide la sucesión de las mujeres y los hijos extramatrimoniales. La Ley y la normativa conexa (aplicables solo a las personas que se rigen por la ley y la costumbre de los negros) tenían por objeto hacer efectivo el principio del derecho consuetudinario relativo a la primogenitura del varón. El Tribunal Constitucional declaró nulos la Ley, el reglamento y la norma de la primogenitura del varón, ya que atentan contra el derecho a la igualdad.

42. El caso de *Shilubana y otros c. Nwamitwa 2008 (9) BCLR 914 (CC); 2009 (2) SA 66 (CC)* planteó cuestiones acerca de la autoridad de una comunidad tradicional para desarrollar sus costumbres y tradiciones a fin de promover la igualdad de género en la sucesión de los dirigentes tradicionales, de conformidad con la Constitución. Se nombró a una mujer para un puesto de la jefatura tribal para el que anteriormente había sido descalificada en virtud de su género. Se solicitó al Tribunal que se pronunciara sobre si la comunidad está facultada para restablecer a los jefes tradicionales en la cámara que habían abandonado anteriormente por razones de discriminación de género, aun cuando la discriminación tuviera lugar antes de la entrada en vigor de la Constitución. Además, el asunto plantea cuestiones sobre la relación entre las estructuras comunitarias tradicionales y los tribunales de justicia previstos en nuestra democracia constitucional. Este Tribunal tuvo que examinar la forma en que los tribunales de justicia aplican el derecho consuetudinario, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, al tiempo que

reconoce y preserva la institución, el papel de los líderes tradicionales y el funcionamiento de una autoridad tradicional que observa el derecho consuetudinario.

43. El Legal Resources Centre representó a las partes en los casos del Tribunal Constitucional citados como *Kambule c. Presidente del Tribunal Superior y otros (85) [2007] ZAEHC 2; [2007] 4 All SA 898 (E)*. El Legal Resources Centre obtuvo una sentencia, en la que se disponía que un matrimonio consuetudinario, aunque no estuviera inscrito con arreglo a la Ley del Matrimonio de Transkei seguía siendo válido, lo que contribuyó a garantizar beneficios jurídicos para el cónyuge superviviente.

#### **D. Propiedad de bienes de las mujeres**

44. El caso de *Gumede c. Presidente de la República de Sudáfrica y otros 2009 (3) BCLR 243 (CC)* trata de la norma injusta de derecho consuetudinario que no permite a las mujeres poseer bienes. La Sra. Gumede presentó una denuncia de discriminación injusta por motivos de género y raza en relación con las mujeres casadas en virtud del derecho consuetudinario codificado en la provincia de KwaZulu-Natal. La causa puso claramente de relieve las cuestiones relacionadas con la propiedad, incluidos el acceso de las mujeres a los bienes familiares y el control que ellas tienen sobre dichos bienes durante sus matrimonios consuetudinarios y una vez que estos se han disuelto. Por una parte, destaca la tenaz persistencia del patriarcado y, a la inversa, la vulnerabilidad de muchas mujeres durante un matrimonio consuetudinario y tras la disolución de este, mientras que la causa por otra parte plantea cuestiones complejas acerca del espacio relativo ocupado por sistemas jurídicos plurales en el marco de una ley suprema, que establece una plataforma normativa común. El Tribunal Constitucional declaró, *inter alia*, que las disposiciones del artículo 7 1) de la Ley de Reconocimiento de las Uniones Consensuales, 1998 (Ley núm. 120 de 1998), que regula las consecuencias patrimoniales de un matrimonio consuetudinario, son incompatibles con la Constitución y, por tanto, nulas.

### **IV. Código único de la familia**

45. El Código único de la familia recomendado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tiene por objeto promover la igualdad de trato de todas las personas en la familia, independientemente de su raza, sexo u origen social. Esto, en principio, significa que Sudáfrica debería tener una ley sobre el matrimonio. En un país que no tenga la historia de Sudáfrica, esto sería ideal. Sin embargo, en Sudáfrica, desde un punto de vista histórico, otros matrimonios consuetudinarios o religiosos estaban en una situación de desigualdad con respecto del matrimonio contraído con arreglo a la legislación y en la que el sistema de uniones consensuales se consideraba inferior al *common law* y la legislación. La opinión de que los matrimonios consuetudinarios eran una práctica cultural y, por lo tanto, desde un punto de vista jurídico no eran una cuestión de derecho, se basaba en un concepto de repugnancia definido por los valores occidentales, coloniales y cristianos. Por ejemplo, las uniones consuetudinarias no fueron plenamente reconocidas porque, como matrimonios potencialmente polígamos, eran

considerados contrarios a las buenas costumbres (moral europea). Esta desigualdad entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico de inspiración romanista también refleja un imperialismo cultural que denigró las costumbres, culturas y valores africanos, y los consideró inferiores.

46. Las uniones consuetudinarias, según se estipula en la Ley de Administración de la Población Negra y teniendo en cuenta la interpretación que los tribunales hacen de ellas, también eran instituciones en las que las mujeres sufrían desigualdad en cuanto a su condición jurídica y sus derechos. La Ley de Administración de la Población Negra trataba a todas las mujeres, independientemente de su edad, capacidad y estado civil, como menores de edad [artículo 11 3) b)]. Como consecuencia, las mujeres no estaban autorizadas a poseer bienes, entablar acción judicial, ser procesadas en los tribunales o a ejercer la facultad de contratar. Las mujeres no podían negociar o disolver su matrimonio, ni podían tener la custodia legal de sus hijos. Además, las mujeres no tenían derecho a tierras comunales y estaban inhabilitadas para heredar bienes inmuebles.<sup>2</sup>

47. Por lo tanto, el derecho consuetudinario plasmó desigualdades tanto internas como externas. Como sistema de derecho que era el derecho personal de la mayoría de la población de las zonas urbanas y rurales, era distinto al ordenamiento jurídico de inspiración romanista en Sudáfrica. No obstante, para las mujeres que estaban sometidas a él, el derecho consuetudinario era también una fuente principal de discriminación por motivos de género. Ambas desigualdades (el hecho de que las uniones consuetudinarias sufrían un trato desigual por parte de la ley y la desigualdad de la mujer en esas uniones) impulsaron el proceso de reforma tras la llegada de la democracia en 1994.

48. Los principios fundacionales de la Constitución promueven los derechos humanos, la igualdad y la libertad de todas las personas en Sudáfrica.

49. La igualdad de género es un principio fundacional y un derecho básico consagrado en la Constitución de Sudáfrica. El artículo 9 de la Constitución protege el derecho de todas las personas a igual protección y beneficios legales y a no sufrir discriminación injusta por motivos de género, sexo, embarazo y estado civil.

50. Además de señalar la no discriminación por motivos de sexo como uno de los valores fundamentales en los que se basa la nueva Sudáfrica, la Constitución impulsa mediante sus disposiciones y en particular su artículo 9, el logro de la igualdad, incluida la igualdad de género. El artículo 9 dispone que ni el Estado ni persona alguna podrán discriminar injustamente, de forma directa o indirecta, a un ciudadano por motivos de género, sexo, embarazo, estado civil o cualquier otro motivo o combinación de motivos enumerados o no enumerados en el artículo 9 3). A fin de aclarar su enfoque de la igualdad, la Constitución establece además que:

*“La igualdad comprende el pleno e igual disfrute de todos los derechos y libertades. A fin de promover el logro de la igualdad, podrán adoptarse medidas legislativas y de otra índole encaminadas a asegurar la protección o el progreso de personas o categorías de personas desfavorecidas por una discriminación injusta.”*

<sup>2</sup> Para un debate más amplio sobre la desigualdad de la mujer en las uniones consensuales véase la investigación del proyecto de investigación de género del Center for Applied Legal Studies (CALs) de K. Robinson “The minority and subordinate status of African women under customary law” 1995, 11 *SAJHR* 457.

51. La igualdad también se destaca en el preámbulo de la Constitución, donde se afirma que:

*“Sudáfrica pertenece a todos sus habitantes, unidos en nuestra diversidad.”*

52. La referencia a la diversidad incluye la diversidad racial, de género y otras formas de diversidad humana, como la cultural, religiosa, etc., sin embargo, los redactores de la Constitución reconocían y dejaron claro que el logro de la igualdad, en particular la igualdad entre el hombre y la mujer, es un ideal que debe perseguirse y lograrse mediante la aplicación de la Constitución. En el preámbulo de la Constitución se afirma lo siguiente:

“Por lo tanto, nosotros [el pueblo de Sudáfrica], por medio de nuestros representantes libremente elegidos, adoptamos esta Constitución como la ley suprema de la República a fin de:

Subsanar las divisiones del pasado y establecer una sociedad basada en los valores democráticos, la justicia social y los derechos humanos fundamentales;

Sentar las bases de una sociedad abierta y democrática en la que el Gobierno se base en la voluntad del pueblo y todos los ciudadanos estén igualmente protegidos por la ley;

Mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y liberar el potencial de cada persona; y

Construir una Sudáfrica unida y democrática que pueda ocupar el lugar que le corresponde como Estado soberano en la familia de las naciones.”

53. Implícito en la última parte del preámbulo de la Constitución, figura el compromiso de cumplir con el derecho internacional y las normas de derechos humanos. De hecho, la Constitución se ajusta al cumplimiento por parte de Sudáfrica de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y actúa también como instrumento para facilitar dicho cumplimiento. Muchas de las normas internacionales de derechos humanos y las obligaciones resultantes se refieren a los derechos humanos de la mujer y a la obligación de las Partes de adoptar medidas para erradicar la desigualdad entre el hombre y la mujer en todas las esferas de la vida, entre ellas, el sistema de justicia, la familia, las prácticas sociales y la economía. De hecho, Sudáfrica se ha comprometido específicamente a cumplir las disposiciones de diversos instrumentos internacionales que bien promueven en concreto la igualdad de género o bien incluyen esta igualdad como una de las responsabilidades de cumplimiento fundamentales.

#### **A. Elaboración de las leyes de matrimonios consuetudinarios y religiosos**

54. El principio rector en la elaboración de las leyes sobre los matrimonios consuetudinarios y religiosos ha sido la Declaración de Derechos.

55. La Constitución es la ley suprema del país. Según el artículo 8 de la Constitución, la Declaración de Derechos se aplica a toda la legislación y obliga a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a todos los órganos del Estado. La elaboración de leyes relativas a los matrimonios consuetudinarios y religiosos debían cumplir las disposiciones de la Constitución. Se trata de las siguientes:

- Artículo 9. El derecho a la igualdad, incluido el derecho a no ser objeto de discriminación injusta;
- Artículo 10. El derecho a la dignidad humana;
- Artículo 15. El derecho a la libertad de religión, creencias y opinión;
- Artículo 30. El derecho al idioma y a la cultura; y
- Artículo 31. Los derechos de las comunidades culturales, religiosas y lingüísticas.

## B. Cultura y costumbre

56. El derecho a practicar la propia cultura está consagrado en el artículo 30 de la Constitución, que establece lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a utilizar el idioma y participar en la vida cultural de su elección, pero nadie que ejerza esos derechos puede hacerlo en contravención de cualquier disposición de la Declaración de Derechos”.

57. Además, en el artículo 31 de la Constitución se establece que no se puede negar a las comunidades el derecho a disfrutar de su cultura, siempre que ello no se haga de forma incompatible con la Declaración de Derechos.

58. El derecho a practicar la propia cultura incluye el derecho a casarse con arreglo a sus costumbres. Esto significa que las uniones consuetudinarias pueden ser reconocidas por la ley, siempre que no se violen los derechos que figuran en la Declaración de Derechos.

59. La necesidad de erradicar los antiguos prejuicios coloniales y del *apartheid* contra la cultura africana y otras instituciones religiosas, como las de los musulmanes y los hindúes, sugiere que el derecho consuetudinario y las leyes religiosas excluidas merecen un nuevo respeto. El equilibrio entre las consideraciones de una norma nacional uniforme y el pluralismo implícito en el reconocimiento de las leyes consuetudinarias y religiosas implicó mucho debate. Sin embargo, los ideales debían comprometerse. Los planes para unificar las leyes sustantivas fracasaron enseguida debido al problema de qué derecho tomar como base para un nuevo régimen: el derecho europeo recibido o un sistema indígena. Y en el caso de optar por el derecho indígena, ¿cuál de ellos? La Constitución de Sudáfrica dispone que podemos estar unidos en nuestra diversidad y no tenemos que comprometer dicha diversidad en aras de la igualdad formal. Por consiguiente, el derecho religioso y el derecho africano habrán de considerarse un patrimonio nacional, algo que debe ser protegido y cultivado.

60. La Ley de Reconocimiento de las Uniones Consensuales, 1998 (Ley núm. 120 de 1998), da pleno reconocimiento jurídico a los matrimonios consuetudinarios. Además, esta Ley establece los siguientes objetivos prioritarios:

- Reconocer las uniones consensuales;
- Establecer los requisitos para una unión consuetudinaria válida;
- Estipular la inscripción de las uniones consuetudinarias;
- Estipular la igualdad de condición y capacidad de los cónyuges;

- Regular las consecuencias patrimoniales de las uniones consuetudinarias; y
- Regular la disolución de las uniones consuetudinarias.

61. Lo mismo se aplica al proyecto de ley de matrimonios musulmanes que aún no se ha promulgado como ley. Su objetivo principal es:

- Reconocer los matrimonios musulmanes;
- Establecer los requisitos para un matrimonio musulmán válido;
- Estipular la inscripción de dichos matrimonios;
- Estipular la igualdad de condición y capacidad de los cónyuges;
- Regular las consecuencias patrimoniales de los matrimonios musulmanes;
- Regular la disolución de los matrimonios musulmanes; y
- Establecer que la custodia de los hijos se determine en función del “interés superior del niño”.

62. En 2009, la Comisión de la Reforma de la Legislación Sudafricana publicó un documento de debate sobre los matrimonios hindúes. El principal objetivo del proyecto de ley propuesto es similar al de la ley y el proyecto de ley mencionados anteriormente a fin de promover la igualdad entre los cónyuges en cualquier matrimonio.

63. En el caso de Sudáfrica, un código único de la familia podría llevar a alcanzar la igualdad formal que, en muchos casos, discrimina indirectamente a otras personas. El objetivo del reconocimiento de la diversidad es garantizar la igualdad sustantiva para todos.

## V. Conclusión

64. Sudáfrica ha traducido el logro de la igualdad y los derechos humanos, principalmente mediante la consecución de la equidad adoptando un enfoque concertado de políticas, medidas legislativas e intervenciones programáticas. En este proceso, se han alcanzado varios logros y muchas metas. Las medidas legislativas son fundamentales para crear un entorno propicio a fin de fomentar una sociedad capaz de erradicar las muchas prácticas que limitan el adelanto y el empoderamiento de las mujeres. No obstante, Sudáfrica reconoce las dificultades respecto de la aplicación de las leyes para beneficiar a la mayoría de las mujeres, en particular a las mujeres de las zonas rurales.

65. La distribución de las observaciones finales del Comité en Sudáfrica proporciona orientaciones a la labor de las organizaciones de la sociedad civil con miras a la aplicación de la Convención.