



Amnistía Internacional  Amnesty International

Hacer los derechos realidad

**El deber de los Estados de abordar
la violencia contra las mujeres**

**NO MÁS
VIOLENCIA
CONTRA
LAS MUJERES**



Edición y traducción al español
a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA
INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13
28007 Madrid
España
Teléfono: (34) 914 33 41 16
(34) 914 33 25 20
Fax: (34) 914 33 65 68
<http://www.amnistiainternacional.org>

Publicado originalmente en inglés
en 2004 con el título:
*Making rights a reality.
The duty of states to address
violence against women*

Índice AI: ACT 77/049/2004

© Amnesty International
Publications 2004
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Reino Unido
<http://www.amnesty.org>

Impreso por:

Depósito legal: M - 00000 - 2004
I.S.B.N.: 84 - 86874 - 96 - 3

Reservados todos los derechos.
La reproducción de cualquier
apartado de esta publicación queda
totalmente prohibida, así como
su almacenamiento en la memoria
de computadores, transmisión,
fotocopia y grabación por medios
electrónicos o mecánicos
de reproducción, sin previa
autorización de la editorial.

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por personas de todo el mundo que trabajan para que se respeten y protejan los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos.

La visión de Amnistía Internacional es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Para hacer posible esta visión, la misión de Amnistía Internacional consiste en realizar labores de investigación y acción centradas en impedir y poner fin a los abusos graves contra el derecho a la integridad física y mental, a la libertad de conciencia y de expresión y a no sufrir discriminación, en el contexto de su labor de promoción de todos los derechos humanos.

Amnistía Internacional es independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. No apoya ni se opone a ningún gobierno o sistema político, ni tampoco apoya ni se opone a las opiniones de las víctimas cuyos derechos intenta proteger. Su único interés es la protección imparcial de los derechos humanos.

Amnistía Internacional es un movimiento democrático y autónomo, con más de un millón y medio de miembros y simpatizantes en más de 150 países y territorios de todo el mundo. Se financia fundamentalmente con las aportaciones de sus miembros y con donaciones públicas.

Hacer los derechos realidad

El deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres

El presente documento es uno de los siete que componen la carpeta de materiales para el activismo en la Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres. Preparada por Amnistía Internacional, esta carpeta es una contribución a la lucha mundial por poner fin a la violencia contra las mujeres. Consta de lo siguiente: una guía de actividades de defensa y campaña; un conjunto de materiales para educación en derechos humanos en el que se presentan los conceptos básicos de género y derechos de las mujeres; tres conjuntos de materiales para educación en derechos humanos dirigidos a tipos específicos de público, y dos manuales de disposiciones de derecho internacional y normas jurídicas internacionales relativas a la violencia contra las mujeres, uno sobre la obligación de los Estados de ejercer la diligencia debida al hacer realidad el derecho de las mujeres a no sufrir violencia y otro sobre la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado.

Agradecimientos

Dedicamos este informe a la memoria de la profesora Joan Fitzpatrick, pionera del derecho internacional y los derechos de las mujeres y buena amiga de Amnistía Internacional.

La organización desea también expresar su agradecimiento a las profesoras Rebecca Cook y Christine Chinkin por su inestimable ayuda en la elaboración del informe, y al doctor Ralph Wilde y a Yuval Ginbar por sus interesantes comentarios.

Índice

Capítulo 1.	
Introducción	11
De qué trata este informe	11
La carpeta de materiales para el activismo	12
Cómo utilizar este informe	12
Áreas del derecho distintas pero coincidentes	14
Áreas del derecho tratadas en el presente informe y en el informe complementario	14
Capítulo 2.	
La responsabilidad estatal de hacer los derechos realidad	18
Hechos internacionalmente ilícitos	21
La obligación de los Estados de aplicar las normas de derechos humanos	23
Capítulo 3.	
La violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos	27
La violencia contra las mujeres como discriminación	27
La violencia por motivos de género	27
La violación y la violencia sexual grave como formas de tortura	30
La violencia contra las mujeres, motivo de preocupación jurídica internacional por derecho propio	32
Capítulo 4.	
La diligencia debida: respetar, proteger, cumplir y promover	33
Capítulo 5.	
Respetar: la responsabilidad del Estado en la violencia contra las mujeres perpetrada por agentes estatales	34

Capítulo 6.	
Proteger: la responsabilidad del Estado en la violencia contra las mujeres perpetrada por agentes no estatales	35
Proteger a mujeres particulares en situación conocida de riesgo	35
La prevención de la violencia contra todas las mujeres	37
Capítulo 7.	
Cumplir y promover los derechos para que sean respetados por todos	39
Reforma del derecho penal y civil	39
Eximentes ilegales	41
El derecho internacional puede transformar las ideas sobre los delitos sexuales	42
Garantizar a las mujeres el acceso a la justicia	43
Investigaciones	44
Investigaciones policiales y prácticas de procesamiento	46
Estrategia de procesamiento	47
Penas apropiadas	48
Recursos civiles	49
Formación de los profesionales que se ocupan de la violencia contra las mujeres	49
Formación del personal judicial y del personal encargado de hacer cumplir la ley	50
Capítulo 8.	
Reparación	53
El acceso a un recurso y una reparación	54
Servicios a las víctimas y testigos: principios generales	54
Protección y servicios de apoyo a sobrevivientes y testigos	55
Acceso a los servicios de salud reproductiva	58
Capítulo 9.	
Cumplir: hacer realidad el derecho de las mujeres a no sufrir violencia	59
Valores rectores para todos los programas	59
Planes nacionales de acción	59
Estudio y elaboración de estadísticas	60
Elaboración de directrices	62
Presupuestos	62
Urbanismo y ordenación del territorio	62
Sensibilización pública	63
Alfabetización jurídica	64
Educación pública	64
Educación a través de los medios de comunicación	66
Educación a través de la escuela	66
Educación pública centrada en los hombres	67

Cooperación con las organizaciones de mujeres	68
Presentación de informes a los organismos internacionales	68

Capítulo 10.

La discriminación y la violencia basadas en la identidad de la víctima **69**

Niñas	69
Mujeres bisexuales, lesbianas y transexuales	70
Mujeres de zonas rurales	70
Mujeres con discapacidad	71

Capítulo 11.

Incumplimiento del deber de respetar, proteger y garantizar los derechos **72**

¿Cuándo se incumple el deber de ejercer la diligencia debida?	72
---	----

Capítulo 12.

No hay excusas para no aplicar todas las recomendaciones **74**

No hay excusas: la cultura	74
No hay excusas: la violencia estatal de género	76
No hay excusas: la inercia	76
No hay excusas: la pobreza	76
No hay excusas: la falta de progresos	77

Corresponde a los agentes grandes y pequeños hacer que las mujeres estén seguras. Pero son fundamentalmente las naciones las que deben asumir el reto que se les plantea y tratar la violencia contra las mujeres como la pandemia mundial que es. De lo contrario, los progresos realizados por las mujeres no podrán mantenerse. Este esfuerzo precisa de un compromiso político como el contraído para detener devastadoras enfermedades como la viruela o la polio. Será necesario un esfuerzo sostenido como el empleado para modificar conductas y actitudes sociales tan distintas como el hábito de fumar y la costumbre de vendar los pies. Poner fin a la violencia contra las mujeres no debe ser menos importante. Es el más universal e impune de todos los delitos. El éxito ofrecerá una nueva perspectiva de cooperación internacional, un desarrollo más equitativo y un mayor compromiso para con los derechos humanos. Permitirá a las mujeres vivir con libertad y dignidad.¹

Teniendo en cuenta que la violencia doméstica es infligida por particulares, para calibrar el deber de los Estados en relación con la violencia en la familia se ha utilizado la norma de diligencia debida derivada de la doctrina del derecho internacional. A fin de proteger los derechos humanos de la mujer, se espera que los gobiernos intervengan activamente, incluso cuando la violación de los derechos sea obra de un particular. Si no interviene, en particular cuando esta omisión es sistemática, el propio gobierno viola también los derechos humanos de la mujer. Se solicita a los gobiernos que, por todos los medios adecuados y sin demora, adopten una política para eliminar la violencia contra la mujer, bien se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares.²

1 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), *Not a minute more: Ending violence against women*, 2003. [La traducción de las citas de este documento incluidas en el presente informe es de Amnistía Internacional.]

2 Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, párr. 27.

Capítulo 1.

Introducción

De qué trata este informe

La violencia es un comportamiento aprendido; por lo cual la obligación del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir los delitos de ese tipo consiste en parte en trabajar con la sociedad civil a los efectos de cambiar ese comportamiento y erradicar esa violencia.³

EL presente informe es una guía de la obligación que tienen los Estados de hacer los derechos realidad, es decir, del deber que tienen, en virtud de los tratados internacionales y el derecho consuetudinario, de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos en la ley y en la práctica.

Es también una guía del derecho internacional en lo referente a la violencia contra las mujeres. No es sólo un análisis de las distintas definiciones del derecho de las mujeres a no sufrir violencia y de las definiciones de los delitos que entrañan violencia contra las mujeres, aunque estas cuestiones constituyen una parte importante del informe.

Junto con el documento relativo a la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado (*Hacer los derechos realidad: La violencia contra las mujeres en los conflictos armados*, Índice AI: ACT 77/050/2004), el presente informe ofrece un análisis del deber jurídico de los Estados de tomar medidas para abordar la violencia contra las mujeres. Han de cumplir este deber cualquiera que sea el contexto –guerra o paz, el hogar, la calle o el lugar de trabajo–, cualquiera que sea la identidad del autor de la violencia –padre, esposo, pareja, colega, desconocido, agente de policía, combatiente o soldado– y cualquiera que sea la identidad de la víctima.

Por tanto, el informe tiene por objeto servir de herramienta a las mujeres que han sufrido violencia y a toda persona que trabaje con ellas o en su defensa. Se ha elaborado con el fin de ayudar a estas personas a comprender cómo el respeto de los derechos de las mujeres tal como se definen en el derecho internacional puede servirles para su trabajo y de proporcionarles directrices jurídicas para respaldar el material que produzcan e incorporarlas a él.

El marco jurídico internacional es particularmente importante a la hora de dirigirse a los gobiernos y a los funcionarios que no aplican los derechos de las mujeres o cometen abusos contra ellos. Por ejemplo, las referencias al derecho internacional pueden serles de utilidad a las mujeres sobrevivientes de la violencia que presionan para conseguir mejores servicios sociales, de vivienda y médicos que les ayuden a recuperarse; a los abogados que se ocupan de defenderlas en causas penales o civiles; a los periodistas que informan de cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres y a las organizaciones de los derechos de las mujeres que presionan para conseguir cambios en las leyes y las políticas. Los Estados están obligados a cumplir el derecho internacional, y la incorporación de referencias a él en las comunicaciones y en el material de captación de apoyos pueden ayudar a conseguir que las autoridades se tomen las demandas de cambio más en serio.

Las normas de derechos humanos son lo mínimo de lo que todo ser humano debe esperar disfrutar en su vida cotidiana. Proporcionan un punto de referencia reconocido internacionalmente y exigible jurídicamente. En el presente informe no podemos indicar lo que las sobrevivientes de la violencia y quienes defienden los derechos de las mujeres han de pedir para ayudar a las mujeres y las niñas de sus comunidades, pues los derechos se traducirán en prácticas y metas específicas según las necesidades y con-

3 “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, cap. VI, párr. 158.

diciones locales. No obstante, las normas de derechos humanos ofrecen apoyo jurídico a las personas que defienden los derechos de las mujeres, cuyas demandas dependen de su contexto y de sus motivos de preocupación.

La carpeta de materiales para el activismo

El presente informe forma parte de una serie de publicaciones de Amnistía Internacional que constituyen en conjunto una carpeta de materiales para el activismo y tienen por objeto ayudar a quienes defienden los derechos de las mujeres a difundir su mensaje entre diversos tipos de público.

La primera parte de la carpeta es un conjunto de material general de educación en derechos humanos sobre los conceptos básicos de género y derechos de las mujeres y lleva por título *Hacer los derechos realidad: Talleres de sensibilización sobre cuestiones de género y la educación en derechos humanos* (Índice AI: ACT 77/035/2004).

La segunda parte –el presente informe– es una guía de disposiciones jurídicas y normas de derechos humanos relativas al derecho de las mujeres a no sufrir violencia. Abarca la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar (violencia doméstica), la violencia en la comunidad, el derecho penal que se ocupa de la violencia contra las mujeres y los recursos adecuados para las víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres.

La tercera parte –un informe que acompaña a éste– es una guía de las normas internacionales relativas a la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado y lleva por título *Hacer los derechos realidad: La violencia contra las mujeres en los conflictos armados* (Índice AI: ACT 77/050/2004).

La cuarta parte es una guía de las actividades de defensa de los derechos de las mujeres. Ofrece información sobre métodos prácticos de generar cambios, como la captación de apoyos, el activismo y la defensa jurídica en tribunales penales y civiles. Contiene ideas sobre cómo dirigirse a las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades del gobierno y los organismos intergubernamentales. Su título es *Hacer los derechos realidad: Organización de la campaña* (Índice AI: ACT 77/051/2004).

La última parte de la carpeta, que se preparará posteriormente, consistirá en una serie de tres conjuntos de material para educación en derechos humanos sobre los derechos de las mujeres en el derecho internacional, basados en las partes anteriores de la carpeta. Llevarán por título *Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para jóvenes* (Índice AI: ACT 77/053/2004), *Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para periodistas* (Índice AI: ACT 77/054/2004) y *Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para organizaciones no gubernamentales* (Índice AI: ACT 77/055/2004).

Cómo utilizar este informe

A pesar de los importantes avances realizados en la formulación de normas y reglas de derechos humanos para abordar la violencia contra las mujeres, sigue habiendo un considerable vacío en su aplicación. Para llenar este vacío es preciso que las normas estén cimentadas en el ámbito local. Las comunidades tienen que participar en la tarea de traducir las disposiciones internacionales en leyes, planes y acciones para que estos mecanismos tengan significado en la vida cotidiana. Lo mejor para este proceso es que existan las bases de un marco jurídico y un compromiso claros con el Estado de derecho, bien por medio de disposiciones constitucionales o de una revisión de las leyes y procedimientos civiles, penales y administrativos existentes.⁴

La ley por sí sola no es suficiente para hacer los derechos realidad. Existe una gran diferencia entre las normas sobre los derechos de las mujeres y la realidad de su aplicación. Para garantizar que la ley se respeta y aplica se precisan la defensa y el trabajo duro de quienes se han comprometido a conseguir que las mujeres no sean objeto de violencia y a promover un enfoque integral del problema de la violencia contra las mujeres y de sus soluciones. Estas personas se dedican a promover los dere-

4 UNIFEM, *op. cit.*

chos humanos y el derecho de las mujeres a la igualdad trabajando con sus gobiernos y comunidades.

La ley es un instrumento en tanto que los Estados están obligados a respetarla. Las personas que defienden la igualdad de las mujeres pueden utilizar este instrumento para recordar a los Estados que la satisfacción de la demanda que hacen las mujeres de una vida sin violencia no es un asunto negociable ni discrecional: el Estado tiene que garantizar el derecho de las mujeres a no sufrir violencia.

Las personas que defienden los derechos humanos de las mujeres son esenciales para hacer los derechos realidad. Se demuestra así en un estudio sobre el efecto de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención sobre la Mujer) en distintos países,⁵ según el cual

*[L]a aplicación se ve obstaculizada por la constante falta de atención a los derechos humanos en el ámbito nacional. Los principios de derechos humanos, en particular la Convención, a menudo no se incorporan al derecho interno [...] También hay una falta de conocimiento de los derechos humanos y los derechos jurídicos y una limitada alfabetización jurídica o de derechos humanos. [Las mujeres cuyo trabajo se refleja en este estudio están logrando que se produzcan cambios. Su experiencia y necesidades forman la base de la relación entre lo local y lo mundial y viceversa. Al hacerlo, al ser activas en este trabajo, las mujeres están transformando la Convención en un instrumento verdaderamente vivo.]*⁶

*Llevar los principios de la Convención a la práctica es difícil, y [...] los esfuerzos por conseguirlo encuentran muy a menudo la resistencia de los gobiernos y la comunidad en general. No obstante, el argumento subyacente [es] que la labor de defensa y la vigilancia de los gobiernos nacionales que realizan las ONG pueden estimular la relación con las autoridades gubernamentales y ayudarlas a comprender que integrar los objetivos de los gobiernos con los principios de la Convención tiene consecuencias socioeconómicas beneficiosas.]*⁷

Radhika Coomaraswamy, primera relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, ha señalado que el marco jurídico necesario para acabar con la violencia contra las mujeres está ya disponible. El problema es que quienes tienen el poder de garantizar tal transformación en la vida de las mujeres no están haciendo nada. Es preciso desafiarlos, presionarlos y estimularlos para que cumplan con su obligación en la práctica.

Este conjunto de informes de Amnistía Internacional constituye una guía para activistas y para quienes tienen influencia en las políticas y los servicios públicos: las mujeres sobrevivientes de la violencia, las organizaciones de derechos humanos, las personas que prestan servicios a las víctimas de violencia, los abogados, los profesionales médicos, los maestros, los profesores universitarios, los trabajadores sociales, los estadísticos, los agentes de policía, los militares, los jueces y muchos más. La carpeta tiene por objeto servirles de guía en el tema de los derechos de las mujeres según el derecho internacional a fin de que puedan hacer los derechos realidad con respecto a las mujeres en su propia vida profesional y desafiar a los Estados a hacer lo propio.

Este objetivo se puede alcanzar con diversas técnicas, que se describen en el informe sobre actividades de defensa de la carpeta de material y entre las que figuran:

- Captar apoyos entre parlamentarios para que se cambien las leyes.
- Captar apoyos entre ministros y autoridades locales para que se mejoren los servicios, en especial la vivienda en situaciones de emergencia y a largo plazo, la atención médica y el apoyo social, a fin de ayudar a las mujeres a escapar de las situaciones de violencia, obtener justicia y restablecerse después de los abusos.
- Acudir a los tribunales en el caso de que las autoridades no garanticen los derechos de las mujeres en la práctica.
- Aprovechar los medios de comunicación para transmitir mensajes progresistas sobre la violencia contra las mujeres.

⁵ *The First CEDAW Impact Study*, junio de 2000, disponible en inglés en http://www.iwrrp.org/CEDAW_Impact_Study.htm.

[La traducción de las citas de este documento incluidas en el presente informe es de Amnistía Internacional.]

⁶ *Ibíd.*, p. 15.

⁷ *Ibíd.*, p. 17.

– Realizar tareas de defensa y examen de las causas, costes y soluciones de la violencia contra las mujeres en comunidades locales, dirigidas tanto a hombres como a mujeres.

De acuerdo con el derecho internacional de derechos humanos, es sobre los Estados –los gobiernos nacionales– sobre los que recae fundamentalmente la responsabilidad de hacer los derechos realidad. La finalidad principal del presente informe y del informe complementario sobre situaciones de conflicto armado es ayudar a las personas que defienden los derechos de las mujeres a utilizar el derecho internacional para ejercer presión sobre los gobiernos a fin de que cumplan con su obligación plenamente y de buena fe. Para empezar, deben emprender las acciones y programas específicos que exige el derecho de derechos humanos para hacer los derechos de las mujeres realidad.

Áreas del derecho distintas pero coincidentes

La perspectiva de los derechos humanos [...] arroja luz sobre el continuo de violencia a que se enfrentan las mujeres: la violencia atroz infligida a las mujeres en las zonas de conflicto –la violación masiva, el secuestro y la esclavitud sexual son normales en muchas zonas en guerra– puede ser considerada como una extensión brutal de la violencia a que se enfrentan en su vida cotidiana. Esposos y compañeros que cometen abusos, acosadores sexuales, traficantes, violadores y combatientes armados que abusan de las mujeres, todos ellos recurren a la violencia, especialmente a la violencia sexual, para reafirmar su poder y avergonzar y subordinar a las mujeres. Por medio de esta reafirmación de su poder, los hombres infunden temor a las mujeres, controlan su conducta, se apropian de su trabajo, explotan su sexualidad y les niegan el acceso al mundo público.

Esta interpretación global de la violencia contra las mujeres ha conducido a la afirmación de que los derechos de las mujeres son derechos humanos y de que las mujeres tienen, por tanto, derecho a una vida exenta de todas las formas de violencia. El lenguaje de los derechos humanos ha añadido un nuevo impulso ético a los esfuerzos de las mujeres por potenciar sus demandas de igualdad y combatir la discriminación.⁸

En los últimos 10 años, el derecho internacional se ha ocupado en varias áreas del fenómeno mundial de la violencia contra las mujeres. Esta tendencia ha generado cierta complejidad. Así, se aplican, por ejemplo, distintos principios jurídicos a actos similares (como la violación) en distintos contextos (la guerra y la paz). No obstante, lo que cabe observar en las diversas áreas es que se están desarrollando principios compartidos y que el desarrollo del derecho genera un refuerzo mutuo.

El derecho, sea internacional o nacional, tiene diversas corrientes y disciplinas. Las normas se describen de distinta forma y tienen distintas consecuencias para las distintas personas y en las distintas circunstancias, según sus respectivas responsabilidades. Las personas y los Estados pueden contraer responsabilidades jurídicas asumiendo determinadas funciones o estableciendo determinados acuerdos, como declarar un tratado vinculante.

Áreas del derecho tratadas en el presente informe y en el informe complementario

Derecho internacional

El derecho internacional ha regulado siempre las relaciones entre los Estados. Hoy día regula también la relación entre los Estados y quienes están bajo su control efectivo, e incluso entre los particulares en algunos casos. Se rige por el derecho de los tratados en varias áreas, como el derecho del mar, el derecho diplomático, el derecho medioambiental y el derecho de derechos humanos.

⁸ *Ibíd.*, p. 18.

Los Estados están también regulados por el derecho internacional general, que incluye “la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho” y “los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas”, con “las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas [juristas] de mayor competencia de las distintas naciones” como fuentes adicionales de aclaración.⁹ Las reglas del derecho internacional general se aplican a todos los Estados, sean o no parte en los tratados donde se hallan expresamente recogidas.

El derecho consuetudinario internacional (también conocido como “derecho consuetudinario” o “costumbre”), importante fuente de principios del derecho internacional general, consta de reglas internacionales derivadas de la práctica estatal y consideradas derecho (*opinio juris*). Los Estados crean ellos mismos este cuerpo de derecho por medio de sus acciones y sus reacciones a las acciones de otros Estados. Cuando califican tales acciones de lícitas o ilícitas, elaboran derecho consuetudinario internacional. Aunque en la práctica los Estados pueden infringir estas reglas –como ocurre, por ejemplo, en el caso de la prohibición de la tortura–, el hecho de que afirmen que tal conducta es ilícita apoya el principio jurídico. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia describe la costumbre como “una práctica generalmente aceptada como derecho”.¹⁰

Ciertas reglas de derecho internacional general son tan importantes que se aceptan como “normas imperativas” que no admiten acuerdo en contrario, es decir que los Estados no pueden rescindir ni limitar su obligación de respetarlas en ninguna circunstancia. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define este tipo de norma, conocida también como norma de *jus cogens*, como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”¹¹

Derecho internacional de derechos humanos

El derecho internacional de derechos humanos es un subconjunto del derecho internacional que se ocupa de los derechos y la dignidad que tienen todos los seres humanos –mujeres, hombres y niños– en todo momento y sin discriminación. Dispone que los Estados deben respetar y proteger los derechos humanos y garantizar que las personas bajo su jurisdicción disfruten de ellos en la práctica. Tradicionalmente se ha considerado que se aplicaba sólo a la relación del Estado con los individuos. Sin embargo, más recientemente se ha reconocido que el Estado tiene también la obligación de intervenir cuando los particulares actúan de manera que afecta a los derechos de otros.

Las fuentes del derecho de derechos humanos son tratados como la Convención sobre la Mujer y las interpretaciones autorizadas del derecho de los tratados y el derecho internacional general.

Derecho internacional humanitario

El derecho internacional humanitario, conocido también como leyes de la guerra, se aplica en las situaciones de conflicto armado, en las guerras internacionales, entre Estados, y en los conflictos internos entre gobiernos y grupos armados y entre grupos armados. Se establecen en él normas de conducta para los combatientes (quienes toman parte activa en las hostilidades) y sus dirigentes. En líneas generales tiene por objeto poner límites a los medios y métodos de guerra (así, hay reglas contra el uso de las armas de efecto indiscriminado, la perfidia, el uso indebido de las señales de tregua o el uso de métodos desproporcionados de consecución de objetivos militares) y proteger de daños a quienes no toman parte activa en las hostilidades (como los enfermos y los heridos, los náufragos, los prisioneros de guerra y los civiles).

El derecho internacional humanitario prohíbe determinados actos, especificando que determinadas infracciones de las normas son crímenes de guerra.¹² Todos los Estados tienen la obligación de buscar a los autores de las infracciones y ponerlos a disposición judicial. Existe, por tanto, un fuerte vínculo con el derecho internacional penal, otra área de derecho tratada en el presente informe. La obligación de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres según el derecho internacional humanitario, aplicable sólo en las situaciones de conflicto armado, se trata en el informe complementario *Hacer*

9 Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 38.

10 *Ibíd.*

11 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 53.

12 Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I), artículo 50; Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II), artículo 51; Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), artículo 130, y Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), artículo 147.

los derechos realidad: La violencia contra las mujeres en los conflictos armados (Índice AI: ACT 77/050/2004). No obstante, los principios generales derivados del derecho internacional humanitario tienen mucha influencia en el derecho internacional penal.

Derecho internacional penal

El derecho internacional penal trata de los delitos comprendidos en el derecho internacional, que pueden derivarse de tratados (como en el caso de la definición de la tortura según la Convención contra la Tortura), de la costumbre (como en el caso de la definición de los crímenes de lesa humanidad hasta que quedaron recogidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional) o del derecho internacional humanitario (como en el caso de los crímenes de guerra, en particular de las infracciones graves de los Convenios de Ginebra y las violaciones de las leyes y usos de la guerra).

El derecho internacional penal ha adquirido especial importancia en la cuestión de la violencia contra las mujeres a lo largo de los últimos 10 años gracias al establecimiento y a la labor de los tribunales penales internacionales especiales para Ruanda y la ex Yugoslavia y a la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Por medio de la elaboración de definiciones de los delitos, de la jurisprudencia de los dos tribunales penales internacionales especiales y de la redacción y adopción del Estatuto de Roma, la violencia contra las mujeres se ha definido más meticulosamente que nunca, teniendo más en cuenta la cuestión del género y reflejando en mayor medida la experiencia de violencia de la víctima. Los métodos de investigación y los procedimientos judiciales de estos tribunales internacionales tienen cada vez más en cuenta las necesidades y la seguridad de los testigos y las víctimas, en especial en relación con las sobrevivientes de la violencia sexual. Ofrecen un importante modelo de buena práctica a los sistemas nacionales de derecho penal.

Amnistía Internacional cree que las definiciones de los delitos y las reglas de procedimiento de la Corte Penal Internacional pueden servir de modelo para la reforma del derecho penal en relación con la violencia contra las mujeres en todas las jurisdicciones penales nacionales.

Trata de personas

La trata de personas es un área del derecho en rápido desarrollo, que supera el alcance de este informe.¹³

En el artículo 3.º del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se explica:

Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

Debido a la naturaleza encubierta del fenómeno y a los riesgos que entraña, como la participación de bandas criminales, las mujeres objeto de trata están sumamente expuestas a sufrir violencia.

El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*¹⁴ y el derecho internacional general relativo a los refugiados y a los trabajadores migrantes ofrecen más protección a las personas objeto de trata y a las personas migrantes vulnerables.

Aunque las mujeres y las niñas víctimas de trata son sometidas a menudo a penas en virtud de la legislación interna sobre inmigración, Amnistía Internacional cree que se las debe tratar como a víctimas de abusos contra los derechos humanos. Es fre-

¹³ Véase “Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis”, en *23 Human Rights Quarterly* 4, 2001, para más información.

¹⁴ Doc. de la ONU E/2002/68/Add.1, 2002.

cuenta que sus derechos sean violados por agentes estatales, como guardias de fronteras que les piden servicios sexuales a cambio de dejarlas entrar al país. Dadas las draconianas medidas existentes para el control de los refugiados, la trata puede ser la única forma que tienen de huir de la persecución en su propio país. Las sanciones penales deben recaer sobre los responsables de la trata, mientras que a las víctimas de ésta se las debe tratar como a cualquier otra víctima de violencia de género.

Capítulo 2.

La responsabilidad estatal de hacer realidad los derechos

LA obligación que tienen los Estados de aplicar los derechos humanos y garantizar que se respetan está basada en teorías distintas, pero relacionadas, de derecho internacional, a saber: la responsabilidad jurídica de los Estados respecto de los hechos ilícitos, el derecho de los tratados de derechos humanos, el derecho consuetudinario de derechos humanos, el derecho internacional penal y el derecho internacional humanitario (las leyes de la guerra). Los principios generales son aplicables a la responsabilidad estatal de poner en práctica todos los derechos humanos, pero el presente informe se centra en particular en el derecho de las mujeres y las niñas a no sufrir violencia.

En primer lugar, los Estados son responsables jurídicamente de sus actos y omisiones en virtud del derecho internacional. Este principio general queda confirmado en muchos contextos distintos –como el derecho del mar, los privilegios e inmunidades diplomáticos o el derecho medioambiental– y puede aplicarse también a los actos y omisiones de los Estados con respecto a los “agentes no estatales” (los particulares y los grupos). Los Estados son responsables si no cumplen con las obligaciones que han contraído en virtud de los tratados, incluidos los de derechos humanos, y del derecho consuetudinario internacional. Cada uno de estos cuerpos distintos de derecho pone de relieve las responsabilidades jurídicas internacionales de los Estados con respecto a las acciones de los agentes no estatales.

En segundo lugar, los Estados tienen la responsabilidad jurídica de respetar y aplicar el derecho internacional de derechos humanos dentro de su territorio y en los territorios donde tengan control efectivo y jurisdicción.¹⁵

Los Estados están obligados no sólo a respetar los derechos absteniéndose de violar derechos humanos ellos mismos por medio de sus agentes y su aparato, sino también a proteger los derechos frente a abusos cometidos por otros y a promover el disfrute de los derechos humanos en un sentido más amplio.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su observación general 31, sobre el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada recientemente, establece así la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto:

No cabe considerar que el Pacto es supletorio del derecho penal o civil interno. Sin embargo, sólo se podrán cumplir plenamente las obligaciones positivas de los Estados Partes de garantizar los derechos reconocidos en el Pacto si el Estado protege a las personas, no sólo contra las violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto que cometan sus agentes, sino también contra los actos que cometan particulares o entidades y menoscaben el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto, en la medida en que puedan aplicarse entre particulares o entidades privadas. Puede haber circunstancias en las que, por no haberse garantizado los derechos reconocidos en el Pacto como se dispone en el artículo 2, los Estados Partes infrinjan estos derechos permitiendo que particulares o entidades cometan tales actos o no adoptando las medidas apropiadas o no ejerciendo el cuidado debido para prevenir, castigar, investigar o reparar el daño así causado.¹⁶

¹⁵ Artículos sobre responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional, artículo 12; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo), artículo 1; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Loizidou v. Turkey*, 23 de marzo de 1995, párr. 62; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Cyprus v. Turkey*, núm. 25781/94, 10 de mayo de 2001, párr. 78; Observación general sobre el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU el 29 de marzo de 2004, doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

¹⁶ Adoptada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU el 29 de marzo de 2004, doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 8.

En su observación general sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos del Niño afirma:

El Estado es quien asume obligaciones en virtud de la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños. Es fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva. Además, el Comité de los Derechos del Niño ha identificado toda una serie de medidas que se necesitan para la aplicación efectiva de la Convención, entre ellas el establecimiento de estructuras especiales y la realización de actividades de supervisión y formación, así como de otras actividades, en el gobierno, en el parlamento y en la judicatura, en todos los niveles.¹⁷

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha utilizado la aplicación del derecho al disfrute del máximo nivel posible de salud como ejemplo para formular las obligaciones de los Estados, señalando:

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.¹⁸

En tercer lugar, todos los Estados tienen que prestar especial atención a la cuestión de la violencia contra las mujeres y tomar medidas efectivas para erradicarla por medio de la prevención, la investigación y el castigo. Esta obligación la han formulado órganos políticos internacionales como la Asamblea General de la ONU, en su Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer¹⁹ y en las “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer”;²⁰ la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en varias resoluciones, especialmente en las relativas a la violencia contra las mujeres, y el Consejo de Seguridad de la ONU, en su resolución 1325, sobre los derechos de las mujeres y las niñas en los conflictos armados.²¹ Asimismo, han reiterado esta obligación órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su recomendación general 19,²² y el Comité de Derechos Humanos, en su observación general 28.²³

También han resaltado la obligación expertos independientes en derechos humanos, como la primera relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, Radhika Coomaraswamy, que en su informe de 2003 a la Comisión escribió:

Los Estados deben promover y proteger los derechos humanos de la mujer y deben actuar con la debida diligencia para:

- a) *Prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer en todas sus formas que se cometan en el hogar, el centro de trabajo, la comunidad o la sociedad, durante la detención o en situación de conflicto armado;*
- b) *Adoptar todas las medidas necesarias para potenciar a las mujeres y fortalecer su independencia económica y proteger y promover el pleno disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;*
- c) *Condenar la violencia contra la mujer y no invocar la costumbre, la tradición o las prácticas religiosas o culturales para eludir su obligación de eliminar esa violencia;*

¹⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación general núm. 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4 y 42 y párrs. 6 del art. 44), doc. de la ONU CRC/GC/2003/5, 27 de noviembre de 2003, párr. 1.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, doc. de la ONU E/C.12/2000/4 (2000), párr. 33.

¹⁹ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993, doc. de la ONU A/48/49 (1993).

²⁰ Aprobadas por la Asamblea General en la resolución 52/86.

²¹ Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, sobre la mujer y la paz y la seguridad, doc. de la ONU S/RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000.

²² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 19, en Recopilación de las observaciones y recomendaciones generales aprobadas por los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, doc. de la ONU HRI/GEN/1/Rev.1 (1994).

²³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 28, artículo 3 (Igualdad de derechos entre hombres y mujeres), doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000.

- d) Intensificar los esfuerzos para formular o aplicar medidas legislativas, educacionales, sociales y de otra índole para prevenir la violencia contra la mujer, mediante la difusión de información, campañas de divulgación de informaciones jurídicas y la formación de juristas y de personal judicial y sanitario;
- e) Promulgar, y cuando sea necesario, fortalecer o enmendar leyes nacionales de conformidad con las normas internacionales, con disposiciones para fortalecer la protección de las víctimas, y desarrollar y mejorar los servicios de apoyo;
- f) Apoyar las iniciativas de las organizaciones de mujeres y de las ONG para eliminar la violencia de la mujer y establecer o fortalecer en el plano nacional relaciones de colaboración con las ONG pertinentes y con instituciones de los sectores público y privado.²⁴

A lo largo de la pasada década se hizo cada vez más hincapié en la obligación que tienen los Estados de intervenir cuando agentes no estatales –particulares en su vida cotidiana y grupos en el seno de la comunidad– cometen abusos contra los derechos humanos.

El concepto de “agente no estatal” engloba a las personas y a las organizaciones que actúan al margen del Estado, sus órganos y sus agentes, no sólo a los particulares, ya que en algunos casos los autores de los abusos contra los derechos humanos son empresas u otras estructuras industriales y financieras. Los abusos de agentes no estatales contra los derechos humanos de una persona abarcan desde los actos de un esposo violento, por ejemplo, hasta los castigos crueles, inhumanos y degradantes infligidos por un grupo que ejerza autoridad no oficial en el seno de la comunidad, como un poder judicial paralelo, pasando por los homicidios de un grupo que actúe ilegalmente, como una banda criminal o un grupo extremista religioso. El concepto de “agente no estatal” puede englobar también a grupos políticos armados.²⁵

De acuerdo con el derecho internacional, el Estado es claramente responsable de los abusos contra los derechos humanos cometidos por agentes no estatales. Internacionalmente, tiene que rendir cuentas de varias formas específicas. Cabe considerarlo responsable en virtud de un tipo específico de *relación* que mantenga con los agentes no estatales o por el hecho de *no tomar medidas razonables* para impedir los abusos o responder a ellos.

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer dispone lo siguiente en su párrafo 9:

En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.

En el párrafo 4.c de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados a:

*Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares.*²⁶

Las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales han reiterado que la violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos, destacando la relación que existe entre ella y derechos humanos básicos como el derecho a no sufrir discriminación ni tortura. Los comentarios de los órganos de vigilancia de los tratados internacionales y regionales y de los expertos independientes en derechos humanos, la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos, los tribunales internacionales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda, las definiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y los avances de la legislación interna de distintos países del mundo han puesto claramente de manifiesto que la violencia contra las mujeres, en particular la violación y otras agresiones sexuales graves, constituye una violación del derecho internacional.

²⁴ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párr. 85.

²⁵ Amnistía Internacional considera a tales grupos directamente responsables de los abusos que cometen, tanto si combaten contra el Estado como contra otros grupos e independientemente de que controlen territorios, en virtud de principios dimanantes del derecho aplicable en los conflictos armados. (La cuestión de la violencia contra las mujeres ejercida por grupos armados se trata más detenidamente en *Hacer los derechos realidad: La violencia contra las mujeres en los conflictos armados*, Índice AI: ACT 77/050/2004.)

²⁶ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, doc. de la ONU A/RES/48/104, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 1993.

Hechos internacionalmente ilícitos

Las obligaciones jurídicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional son reales y vinculantes, aunque en la práctica el modo de hacerlas cumplir parezca muy distinto de como se hacen cumplir las leyes contra los particulares (con actuación policial, tribunales penales y condenas de prisión o multas). Las obligaciones jurídicas de los Estados se hacen cumplir de diversas formas. Pueden hacerse cumplir por medio de tribunales internacionales y tribunales donde a los Estados se los considera responsables de las infracciones del derecho de derechos humanos, como la Corte Internacional de Justicia, por ejemplo. También pueden hacerse cumplir por medio de denuncias entre Estados interpuestas en virtud de tratados de derechos humanos.²⁷

Lo más común es que las diferencias sobre las obligaciones jurídicas de los Estados se resuelvan por medio de negociación y presión diplomática. De manera excepcional se resuelven mediante la intervención armada. Los Estados procuran por todos los medios que no se los condene por haber infringido la ley y se esfuerzan por conservar su legitimidad entre los demás Estados.

Las responsabilidades jurídicas de los Estados se expresan de diversas formas. Se articulan por medio de tratados que los Estados se comprometen a respetar y por medio del derecho consuetudinario internacional, que se desarrolla mediante las propias acciones del Estado y la determinación de que estas acciones pueden considerarse lícitas con el acuerdo de otros en el terreno diplomático.

La Comisión de Derecho Internacional²⁸ ha expuesto los principios de responsabilidad de los Estados en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, en el que se define qué es un hecho ilegítimo en virtud del derecho internacional y cuáles son sus consecuencias.

Pueden ser hechos ilegítimos las acciones de agentes estatales o las omisiones –no actuar debidamente, por ejemplo, cuando los Estados podrían hacerlo para proteger o garantizar los derechos humanos–. El proyecto de artículos de la Comisión reza:

Artículo 2

Elementos del hecho internacionalmente ilícito del Estado

Hay hecho internacionalmente ilícito del Estado cuando un comportamiento consistente en una acción u omisión:

- a) Es atribuible al Estado según el hecho internacional; y*
- b) Constituye una violación de una obligación internacional del Estado.*²⁹

En su nota aclaratoria sobre este principio general, la Comisión afirma:

El comportamiento atribuible al Estado puede consistir en acciones u omisiones. Los casos en que se ha invocado la responsabilidad internacional de un Estado por una omisión son por lo menos tan frecuentes como los que se basan en acciones, y en principio no existe ninguna diferencia entre unos y otros.

Y ofrece dos ejemplos de omisiones que entrañan responsabilidad de los Estados. Tomados ambos del derecho internacional, son los siguientes:³⁰

El caso del Canal de Corfú, en el que la Corte Internacional de Justicia consideró base suficiente de la responsabilidad de Albania el hecho de que tuviera o debiera haber tenido conocimiento de la presencia de minas en sus aguas territoriales y no hiciera nada para advertir a terceros Estados de ello.³¹

El caso del Personal Diplomático y Consular, en el que la Corte Internacional de Justicia llegó a la conclusión de que la responsabilidad de Irán se derivaba de la “inacción” de sus autoridades, que no habían tomado las debidas medidas en circunstancias en que era evidente que se requerían.³²

La Comisión de Derecho Internacional menciona también un importante caso de derecho internacional de derechos humanos, el caso *Velásquez Rodríguez*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos confirmó que “es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos”.³³

En este caso, unos “escuadrones de la muerte” no relacionados, aparentemente, con las fuerzas armadas del Estado de Honduras estaban matando y secuestrando a activistas

²⁷ Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Ireland v. UK*, 18 de enero de 1978. Estos casos son raros, ya que suponen litigar “por el bien común”, más que en interés del Estado.

²⁸ La Comisión de Derecho Internacional fue establecida por la Asamblea General de la ONU en 1947 con objeto de promover el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación. La Comisión, que se reúne anualmente, consta de 34 miembros, elegidos por la Asamblea General para un periodo de cinco años y que prestan servicio a título particular, no como representantes de sus gobiernos. La mayor parte del trabajo de la Comisión consiste en preparar proyectos de artículos sobre temas de derecho internacional. Algunos de estos temas los elige ella misma y otros se los remite la Asamblea General o el Consejo Económico y Social. Normalmente, cuando la comisión termina los proyectos de artículos sobre un tema particular, la Asamblea General convoca una conferencia internacional de plenipotenciarios que se ocupa de incorporar los a un convenio que se presenta luego a los Estados para que se hagan Partes en él.

²⁹ Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en su 53 período de sesiones (2001).

³⁰ *Ibíd.* Véase *The International Law Commission draft articles on state responsibility, Introduction, text and commentaries*, James Crawford, ed., Cambridge University Press, 2002.

³¹ Corte Internacional de Justicia, *Corfu Channel, Merits*, ICJ Reports, 1949, p. 18.

³² Corte Internacional de Justicia, *Diplomatic and Consular Staff*, ICJ Reports, 1980, pp. 3 y 31-32, párrs. 63 y 67.

³³ Corte IDH, serie C, núm. 4, 1989, párr. 170.

políticos y haciéndolos “desaparecer”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que el Estado no estaba implicado directamente, pero determinó que era, no obstante, responsable según el derecho internacional, ya que no había impedido a estos particulares cometer abusos contra los derechos de otros particulares. Este principio es la base del concepto jurídico de diligencia debida.

La sentencia de la Corte Interamericana reza:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.³⁴

El concepto jurídico de diligencia debida ha dado lugar a la elaboración de la teoría de la responsabilidad del Estado de hacer los derechos realidad en los casos en que el perpetrador, además de la víctima, no es agente estatal, incluso en relación con la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. El principio general de la responsabilidad de los Estados exige que cuando los Estados tengan o deban tener conocimiento de las violaciones de derechos humanos y no tomen las debidas medidas para impedir las se los considere responsables de ellas. Este hecho no reduce la responsabilidad civil o penal individual de la persona que comete las violaciones. El hombre que viola o asesina a su pareja es la persona responsable del acto según el derecho penal y debe ser llevado ante la justicia. No obstante la responsabilidad también recae en el Estado por no haber impedido o investigado y tratado la acción debidamente, y el Estado debe ofrecer reparación a la víctima o a su familia.

Según lo dispuesto por la Comisión de Derecho Internacional en su proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, los principios del derecho internacional obligan a los Estados que han obrado ilegalmente a:

- Poner fin a la violación de derechos humanos y no repetirla (artículo 30);
- Ofrecer reparación a la víctima (artículo 31).

El artículo 32 dispone también que ninguna deficiencia del derecho interno o nacional puede reducir la responsabilidad del Estado por un hecho ilícito. El Estado no puede negar la responsabilidad de no garantizar que se respetan los derechos, y tiene que asegurarse de que los abusos perpetrados por agentes no estatales se abordan debidamente en el derecho penal nacional.³⁵

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados expone con más detalle los requisitos generales de los tratados y la responsabilidad general de los Estados de aplicar éstos. La responsabilidad principal es la “buena fe” (recogida en la expresión latina *pacta sunt servanda*, “los pactos deben cumplirse”). Los Estados asumen libremente las obligaciones contenidas en los tratados y acceden a que su cumplimiento sea jurídicamente vinculante.³⁶ Los tratados son acuerdos que deben dirigir la conducta de los Estados: deben cumplirse en la práctica; no son sólo papel.³⁷ Los tratados deben cumplirse incluso si contradicen el derecho nacional: los Estados que ratifican un nuevo tratado o se adhieren a él están obligados a modificar su legislación para poder respetarlo y cumplirlo en la práctica.³⁸

La mayoría de los Estados son Partes en la Convención sobre la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todos los Estados, excepto Somalia y Estados Unidos, son Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño. Por tanto, la obli-

³⁴ Corte IDH, serie C, núm. 4, caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 172.

³⁵ Asuntos *A v. UK*, 23 de septiembre de 1998, y *X and Y v. the Netherlands*, núm. 8978/80, 26 de marzo de 1985.

³⁶ El preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados confirma que “los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma *pacta sunt servanda* están universalmente reconocidos”.

³⁷ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 26.

³⁸ *Ibíd.*, artículo 27.

gación de proteger el derecho de las mujeres y las niñas a no sufrir violencia es una obligación derivada de un tratado que ha sido asumida libremente por casi todos los Estados y que es jurídicamente vinculante para casi todos ellos.³⁹

La obligación de los Estados de aplicar las normas de derechos humanos

La Carta de las Naciones Unidas (ONU), documento fundacional de la organización, proclama “la igualdad de derechos de hombres y mujeres”, “la dignidad y el valor de la persona humana” y la realización de los derechos humanos fundamentales como principios y objetivos básicos de las Naciones Unidas (ONU).

El artículo 1.3 de la Carta dispone que uno de los propósitos de la ONU es “[r]ealizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” y el artículo 55.c obliga a la organización a garantizar “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos,⁴⁰ documento fundacional del derecho internacional de derechos humanos, establece que todos los seres humanos deben disfrutar de los derechos sin sufrir discriminación ni siquiera por motivos de sexo; así, su artículo 2 dispone:

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos no es un tratado, por lo que no es jurídicamente vinculante en sí misma, muchas de sus disposiciones, como el compromiso de no discriminación y la norma contra el uso de la tortura, forman parte del derecho internacional general.

Este compromiso fundacional fundamental con la igualdad entre hombres y mujeres se refleja en varios tratados posteriores a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴¹ dispone en su artículo 2.1:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 3 establece:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

El artículo 26 prevé una igualdad estricta ante la ley.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴² dispone en su artículo 2.2 que los Estados Partes se comprometen a:

garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

39 Según el sitio web oficial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 23 de abril de 2004 había 152 Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 177 Estados Partes en la Convención sobre la Mujer. En esa fecha, sólo Brunéi, Islas Cook, Santa Sede, Islas Marshall, Micronesia, Niue, Paláu, Qatar, Tonga y Emiratos Árabes Unidos no habían ratificado el Pacto ni la Convención. Aunque estos Estados no hayan ratificado los tratados pertinentes, tienen todavía obligaciones en virtud del principio de derecho consuetudinario internacional.

40 Adoptada en 1948.

41 Adoptado en 1966.

42 Adoptado en 1966.

El artículo 3 establece:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

En estos dos tratados, el artículo 2 contiene una observación general que especifica que los derechos deben aplicarse a todos sin discriminación. El artículo 3 desarrolla el principio general enunciado en el artículo 2, específicamente en relación con la discriminación sexual, pues dispone que la igualdad de hombres y mujeres en el disfrute de los derechos debe hacerse realidad en la ley y en la práctica.

Los tratados regionales de derechos humanos –a saber: el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo);⁴³ la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁴⁴ y su Protocolo de los Derechos de la Mujer en África,⁴⁵ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁶ también obligan a los Estados a aplicar los derechos respetando la igualdad entre hombres y mujeres. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)⁴⁷ es el único tratado regional donde se trata detenidamente la cuestión específica de la violencia contra las mujeres.

La Convención sobre la Mujer⁴⁸ es, por tanto, un perfeccionamiento del derecho ya existente de las mujeres a la igualdad de derechos con respecto a los hombres. Se especifican en ella los aspectos de los derechos de las mujeres que no estaban bien elaborados o que era común no aplicar, como el derecho de las mujeres a la igualdad en el ámbito familiar; la igualdad de derechos y deberes de los dos miembros de la pareja en el mantenimiento de la familia, y el derecho de las mujeres a la educación, el trabajo y la participación política. En su artículo 2 (párrafos e y f) se especifica también la obligación de los gobiernos de garantizar que los particulares (por ejemplo, los esposos, compañeros y padres) y las empresas (por ejemplo, los negocios privados) no cometen abusos contra los derechos de las mujeres.

El artículo 2 de la Convención sobre la Mujer dispone:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) *Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*
- b) *Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*
- c) *Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;*
- d) *Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;*
- e) *Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;*
- f) *Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;*
- g) *Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

En el contexto de la obligación de transformar las relaciones sociales entre hombres y mujeres para combatir la discriminación, el artículo 5 de la Convención sobre la Mujer establece que los Estados deben tomar medidas para:

43 Adoptado en Roma el 4 noviembre de 1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953.

44 Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul), adoptada el 27 de junio de 1981, doc. de la OUA CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entró en vigor el 21 de octubre de 1986.

45 Adoptado el 11 de julio de 2003 en Maputo, Mozambique.

46 Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA Serie de Tratados núm. 36, 1144 U.N.T.S. 123, entró en vigor el 18 de julio de 1978.

47 Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 6 de septiembre de 1994.

48 Adoptada en 1979.

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

Los órganos de vigilancia de los tratados, comités de expertos independientes en derechos humanos, se encargan de vigilar la aplicación por parte de los Estados de los derechos que se han comprometido a hacer cumplir.

Los órganos de vigilancia de los tratados: vigilar el disfrute de los derechos humanos

Los órganos de vigilancia de los tratados tienen dos funciones principales: examinar los informes iniciales y periódicos de los Estados Partes sobre el modo en que aplican lo dispuesto en los tratados correspondientes y examinar los casos planteados con arreglo al procedimiento de denuncia de particulares cuando tal procedimiento existe.

Los órganos de vigilancia de los tratados se ocupan también de elaborar derecho internacional de derechos humanos por medio de la formulación de observaciones y recomendaciones generales.

Actualmente, los órganos de vigilancia de los tratados son: el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos.

Para más información véase <http://web.amnesty.org/pages/treaty-bodies-esl>.

Los Estados presentan informes a los órganos de vigilancia de los tratados periódicamente, por lo general en el plazo de un año desde la ratificación del tratado en cuestión y, posteriormente, cada cuatro o cinco años. En estos informes, exponen los avances que han realizado en la aplicación de los derechos en la ley y en la práctica. Las organizaciones no gubernamentales, en especial las de derechos humanos, envían a menudo “informes paralelos” para indicar en qué medida se han aplicado, en su opinión, los derechos. El Estado en cuestión y el órgano de vigilancia del tratado correspondiente examinan entonces, con un espíritu de diálogo constructivo, los factores que obstaculizan la consecución de mejoras en la situación de los derechos humanos, las posibilidades de avance y las nuevas medidas que sea necesario tomar. Al final de este proceso, el comité formula unas recomendaciones finales, en las que se especifican las medidas particulares que el Estado debe tomar para mejorar su aplicación del tratado antes de la presentación del próximo informe.

La mayoría de los órganos de vigilancia de los tratados examinan también comunicaciones de particulares que denuncian que su Estado no ha respetado o no ha hecho cumplir sus derechos humanos. Sólo desde hace poco se pueden presentar ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer denuncias por violaciones de la Convención sobre la Mujer, gracias a la adopción de un protocolo facultativo por el que se establece este procedimiento.⁴⁹ No obstante, muchas mujeres han presentado denuncias por discriminación ante otros órganos, como el Comité de Derechos Humanos, al que han recurrido en virtud de los párrafos 3 y 26 (relativos al derecho a la igualdad ante la ley) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁵⁰

⁴⁹ Véase *Un mecanismo para reivindicar los derechos de la mujer: El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Mujer*, Índice AI: IOR 51/001/2001, de 1 de marzo de 2001, para información sobre las oportunidades de denunciar las violaciones de la Convención sobre la Mujer en el plano internacional.

⁵⁰ Por ejemplo, en las comunicaciones 172/84, *Broeks c. Países Bajos* (dictamen del 9 de abril de 1987); 182/84, *Zwaan de Vries c. Países Bajos* (dictamen de 9 de abril de 1987); 218/1986, *Vos c. Países Bajos* (dictamen del 29 de marzo de 1989); 035/1978, *Aumeeruddy-Cziffra y otros c. Mauricio* (dictamen del 9 de abril del 1981), y 24/1977, *Lovelace c. Canadá* (dictamen de julio de 1981).

51 Comité de Derechos Humanos, Observación general 28, Igualdad de derechos entre hombres y mujeres (art. 3), doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (2000).

52 Resolución 48/104, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer” 48 U.N. GAOR Supp. (núm. 49), p. 217, doc. de la ONU A/48/49 (1993), y también la resolución 52/86, “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer,” que contiene a modo de anexo las “Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y de la justicia penal”.

53 Para más información, véase http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu5/wchr_sp.htm.

54 Para más información, véase <http://www.un.org/spanish/womenwatch/confer/beijing/reports/platesp.htm>.

55 *Los mecanismos temáticos de las Naciones Unidas: Aspectos generales de su labor y mandato. Mayo del 2002*, Índice AI: IOR 40/009/2002, de 1 de mayo de 2002. Véanse en particular el informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, E/CN.4/2003/75/Corr.1, de 6 de febrero de 2003 (un resumen de los avances realizados en la ley y en la práctica con respecto a la violencia contra las mujeres de 1994 a 2003); el informe E/CN.4/2003/75/Add.1, de 27 de febrero de 2003, (detallados estudios de país), y E/CN.4/2004/66 (el informe más reciente de la relatora especial sobre la necesidad de medidas concretas para la aplicación de normas).

56 El documento de Amnistía Internacional *Los mecanismos temáticos de las Naciones Unidas: Aspectos generales de su labor y mandato* (Índice AI: IOR 40/009/2002), de 1 de mayo de 2002, contiene los datos completos de los diversos expertos independientes, su función y sus atribuciones, y también se indica en él cómo contactar con ellos y utilizarlos para promover los derechos humanos.

De vez en cuando, basándose en su experiencia en la vigilancia de situaciones de los derechos humanos y en el examen de las denuncias de particulares de todo el mundo, los órganos de vigilancia de los tratados elaboran “observaciones generales” o “recomendaciones generales” sobre el contenido de derechos particulares. En ellas, a menudo orientan sobre cómo unos derechos se integran con otros. Por ejemplo, en la observación general de Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se describe cómo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres se entremezcla con el derecho a no ser sometido a torturas ni malos tratos, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a casarse y a fundar una familia y el derecho a la libertad de religión y de expresión.⁵¹

Las observaciones generales de los órganos de vigilancia de los tratados, sus recomendaciones a Estados concretos sobre la aplicación de los derechos en sus países y los dictámenes sobre casos particulares (jurisprudencia) indican de manera autorizada el contenido de los derechos en virtud de esos tratados internacionales y regionales y deben ser aplicados por los Estados Partes.

Las declaraciones y resoluciones de órganos internacionales como la Asamblea General⁵² y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de conferencias de la ONU como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, celebrada en junio de 1993,⁵³ y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Pekín, China, en septiembre de 1995,⁵⁴ explican detalladamente el contenido de los derechos. Se basan en las definiciones de los derechos expuestas en los tratados y en la jurisprudencia de los órganos de vigilancia y las aclaran. Aunque estas interpretaciones no son jurídicamente vinculantes en sí mismas, constituyen comentarios jurídicamente autorizados, que ilustran y detallan el contenido de los derechos que son vinculantes por medio de las obligaciones de los tratados.

El trabajo de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer y de otros expertos independientes con mandato de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU⁵⁵ también ha servido para desarrollar la idea de lo que los Estados han de hacer para garantizar que se respetan los derechos de las mujeres. Este conjunto de interpretaciones está basado no sólo en normas jurídicas, sino también en visitas a países donde los derechos humanos se ven amenazados. Se inspira, por tanto, en la experiencia práctica del modo en que las mujeres son desatendidas por los Estados que no aplican sus derechos. Los informes y recomendaciones de estos expertos independientes sobre cómo la situación de las mujeres podría mejorarse han contribuido significativamente a desarrollar la idea de cómo los Estados deben actuar para aplicar los derechos de las mujeres.⁵⁶

Otros relatores especiales de la ONU han hecho también un importante trabajo sobre la violencia contra las mujeres, en particular los relatores especiales sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; sobre el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada, en tanto que elemento del derecho a un nivel de vida adecuada, y sobre la situación de quienes defienden los derechos humanos.

Especialmente a lo largo de los últimos 10 años, estas fuentes de derecho se han inspirado en sus vínculos comunes. El presente informe refleja estos avances. Se expone en él la obligación de los Estados de garantizar el derecho de las mujeres a no sufrir violencia por motivos de género y de hacer este derecho realidad.

Capítulo 3.

La violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos

Se ha determinado que la violencia contra las mujeres es una violación especialmente grave de derechos humanos, dada la forma en que viola muchos otros derechos a la vez.

La violencia contra las mujeres como discriminación

El principio de no discriminación e igualdad ante la ley es una disposición básica de todos los tratados de derechos humanos. En muchos de ellos se establece explícitamente, además, que los derechos de las mujeres han de hacerse respetar en la misma medida que los de los hombres. Sin embargo, estos tratados no mencionan directamente la violencia contra las mujeres.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación. En su recomendación general 19⁵⁷ manifiesta:

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención.

Esos derechos y libertades comprenden:

- a) El derecho a la vida;*
- b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;*
- c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;*
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;*
- e) El derecho a igualdad ante la ley;*
- f) El derecho a igualdad en la familia;*
- g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental;*
- h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.*

La violencia por motivos de género

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer⁵⁸ dispone en su artículo 1:

por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

⁵⁷ Doc. de la ONU A/47/38, 29 de enero de 1992.

⁵⁸ Doc. de la ONU A/48/49 (1993).

En su artículo 2 establece:

Se entenderá que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a) *La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar; la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer; los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;*
- b) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;*
- c) *La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra.*

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁵⁹ dispone:

La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

La definición de la discriminación abarca la violencia de género. La violencia contra las mujeres es una forma de violencia de género. Es **violencia dirigida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres o que afecta a las mujeres desproporcionadamente**. Incluye los actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, las amenazas de tales actos, la coacción y otras formas de privación de libertad. La violencia de género puede infringir disposiciones específicas de la Convención sobre la Mujer con independencia de que en ellas se mencione expresamente la violencia.

La violencia contra las mujeres es un subconjunto de la violencia de género, que incluye también la violencia contra los hombres en algunas circunstancias y la violencia contra los hombres y las mujeres por su orientación sexual.^{60,61}

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha observado:

La violencia de género guarda relación también con el constructo social de lo que significa ser hombre o mujer. Cuando una persona se aparta de lo que se considera conducta "normal" se convierte en objeto de violencia. Esto es especialmente grave cuando se combina con discriminación en razón de la orientación sexual o la identidad de género.⁶²

Considerados de forma aislada, no se puede determinar necesariamente que los actos estén basados en el género, sino que es preciso evaluar cómo esos actos particulares afectan a las mujeres en comparación con los hombres. Hay también actos específicos que normalmente están basados en el género.

Según la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la violencia basada en el género:

– tiene o puede tener como resultado daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer.

Incluye:

- las amenazas;
- la coacción;
- la privación arbitraria de la libertad;

⁵⁹ Recomendación general 19, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11 período de sesiones, 1992, en Recopilación de las observaciones y recomendaciones generales aprobadas por los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, doc. de la ONU HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), p. 84.

⁶⁰ Véase el doc. de Amnistía Internacional *Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Índice AI: ACT 40/016/2001, Introducción.

⁶¹ El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha condenado recientemente a un hombre por, entre otras cosas, obligar a dos hermanos musulmanes a realizar actos sexuales entre sí. Asunto *Prosecutor v. Ranko Cesic*, sentencia condenatoria, IT-95-10/1-S, 11 de marzo de 2004.

⁶² Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, declaración realizada en el 58 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 10 de abril de 2002. [La traducción de esta cita es de Amnistía Internacional.]

- dondequiera que se produzcan;
- puede producirse tanto en la vida pública como en la privada.⁶³

Algunos de los elementos que cabe considerar para determinar si un acto de violencia está basado en el género son:

- **la causa o motivo:** por ejemplo, insultos basados en el género claramente expresados durante la violencia;
- **las circunstancias o contexto:** por ejemplo, abusos contra mujeres de cierto grupo dentro de un conflicto armado;
- **el acto mismo, la forma que adopta el abuso:** por ejemplo, actos manifiestamente sexuales, desnudo forzoso, mutilación de partes sexuales del cuerpo;
- **las consecuencias del abuso:** embarazo, vergüenza y victimización secundaria de la sobreviviente por su comunidad como consecuencia de haberse cometido una infracción contra el “honor”;
- **la disponibilidad y accesibilidad de los recursos y las dificultades para interponerlos:** por ejemplo, las dificultades que encuentran las mujeres para interponer recursos judiciales por la falta de asistencia jurídica, la necesidad de apoyo de un familiar varón, la necesidad de centrarse en el cuidado de las personas a su cargo y la falta de servicios de salud apropiados.

Hay aspectos del derecho a no sufrir discriminación que forman parte del conjunto de derechos conocidos como “intangibles”, es decir que no se pueden limitar ni suspender en ninguna circunstancia.⁶⁴ Otros derechos intangibles son el derecho a la vida, el derecho a no sufrir tortura ni malos tratos, el derecho a no ser sometido a esclavitud y el derecho a ser reconocido como persona ante la ley.

Ian Brownlie, destacado experto en derecho internacional, ha señalado:

Hay considerable apoyo a la opinión de que existe hoy en el derecho internacional un principio jurídico de no discriminación aplicable en cuestiones de raza. Este principio está basado, en parte, en la Carta de la ONU, especialmente sus artículos 5 y 56; la práctica de los órganos de la ONU, en particular las resoluciones de la Asamblea General que condenan el apartheid; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los pactos internacionales de derechos humanos, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Existe también un principio jurídico de no discriminación en cuestiones de sexo, basado en el mismo conjunto de instrumentos,⁶⁵ multilaterales, junto con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979.⁶⁶

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Asamblea General de la ONU y otros organismos autorizados han identificado la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación sexual. Es evidente que la no discriminación por motivos de sexo es derecho consuetudinario internacional, vinculante, por tanto, para todos los Estados, incluidos los pocos que no han ratificado aún los tratados pertinentes.

El avance más reciente lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que, yendo aún más lejos, ha señalado que el principio de igualdad, incluida la igualdad entre hombres y mujeres, es un principio fundacional básico del derecho internacional general, conocido como *jus cogens*.⁶⁷ Por este motivo, el principio es absolutamente vinculante para todos los Estados, cualesquiera que sean las obligaciones que hayan contraído en virtud de tratados. Esta nueva decisión les es de utilidad a las personas que defienden los derechos de las mujeres al hacer hincapié en la prohibición absoluta de toda forma de discriminación, incluida la violencia contra las mujeres y convertir sus demandas a los Estados en la forma más imperiosa de obligación jurídica.

63 Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, artículo 1.

64 “Según el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], una de las condiciones para la justificación de cualquier suspensión de las disposiciones del Pacto es la de que las medidas adoptadas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Aun cuando el artículo 26 y las demás disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación (arts. 2 y 3, párr. 1 del art. 14, párr. 4 del art. 23, párr. 1 del art. 24 y art. 25) no figuran entre las disposiciones que según el párrafo 2 del artículo 4 no pueden ser suspendidas, existen elementos o dimensiones del derecho a la no discriminación que no admiten excepción en circunstancia alguna. En particular, se debe dar cumplimiento a esta disposición del párrafo 1 del artículo 4 cuando se hagan cualesquiera distinciones entre las personas al recurrir a medidas que suspenden la aplicación de determinados artículos del Pacto”. Comité de Derechos Humanos, Observación general 29, Estados de emergencia (art. 4), doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001).

65 Otro término utilizado para designar los tratados, declaraciones y documentos similares.

66 Ian Brownlie QC, *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2003, p. 546.

67 Las disposiciones de los tratados no pueden ser incompatibles con las prohibiciones del *jus cogens*.

En un caso reciente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una opinión consultiva sobre la cuestión de la condición jurídica y los derechos de las personas migrantes indocumentadas que guarda relación con el asunto de la no discriminación.⁶⁸ En ella ha señalado lo siguiente:

El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.⁶⁹

En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens.⁷⁰

[T]odo lo señalado en los párrafos anteriores se aplica a todos los Estados miembros de la OEA. Los efectos del principio fundamental de la igualdad y no discriminación alcanzan a todos los Estados, precisamente por pertenecer dicho principio al dominio del jus cogens, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones erga omnes de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.⁷¹

La violación y la violencia sexual grave como formas de tortura

Las instituciones convencionales de derechos humanos pueden haber considerado a veces la violación de mujeres bajo custodia como un acto de gratificación personal del guardia, por lo que es “privado” y está fuera del ámbito de las preocupaciones legítimas en materia de derechos humanos. La violación de mujeres bajo custodia puede ser una política deliberada de un gobierno represivo o el resultado de la indiferencia y la ausencia de medidas suficientes de prevención. La distinción entre público y privado se convierte por tanto en un posible obstáculo para la acción efectiva contra esta forma de violencia, cometida por hombres que llevan los emblemas del Estado y que tienen oportunidad de causar daño a las mujeres ejerciendo atribuciones otorgadas por el Estado.

[...]

El derecho humanitario obliga a las potencias ocupantes a proteger a la población civil, y los soldados que cometen violaciones pueden ser castigados como criminales de guerra. Esta situación contrasta de manera muy interesante con la violación de mujeres en tiempo de paz, en la que apenas se está empezando a ver que el hecho de que los gobiernos no tomen las debidas medidas preventivas y punitivas para combatir esta práctica entraña complicidad estatal en una violación de derechos humanos.⁷²

68 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003.

69 *Ibíd.*, párr. 100.

70 *Ibíd.*, párr. 101.

71 *Ibíd.*, párr. 110.

72 Joan Fitzpatrick, *Rights of Women*, pp. 544 y 548.

La violación y otras formas graves de violencia sexual se han relacionado estrechamente en muchas áreas del derecho con la prohibición de la tortura. Por ejemplo, las dos citas de Joan Fitzpatrick que acabamos de ver revelan una de las principales razones de la aparición del concepto de diligencia debida –la responsabilidad de los Estados de garantizar que los actos de particulares se tratan como una cuestión de derechos humanos–. Se creó con objeto de dar cuenta de las aparentes incoherencias del derecho de derechos humanos y ocuparse de ellas, incoherencias como el hecho de que un mismo acto, en este caso la violación, tuviera distintas implicaciones y consecuencias en derecho internacional según lo cometieran agentes estatales o no estatales.

En los últimos años, el hecho de que los Estados no tomen medidas efectivas contra los delitos de violencia, tanto si la persona que los comete es un funcionario o empleado del Estado como un particular, ha generado contradicciones e incoherencias. Los actos condenados en algunos contextos reciben muy poca o ninguna atención en otros.

Por ejemplo, desde hace muchos años se reconoce que la violación de mujeres por agentes del Estado, incluidos soldados, policías y funcionarios de prisiones, es un acto de tortura.⁷³

Los Estados tienen la obligación positiva de impedir que se cometan actos de tortura con métodos como realizar la debida inspección de las prisiones, comisarías de policía y demás centros de reclusión, garantizar que las mujeres y niñas privadas de libertad tienen acceso a médicos y abogados y explicar claramente a los agentes estatales que no se tolerarán tales violaciones de derechos humanos.⁷⁴

Cuando se cometen estos actos, los Estados están obligados a iniciar investigaciones y a llevar a los presuntos autores ante la justicia. Esta obligación se reconoce en el derecho internacional de derechos humanos y humanitario desde hace mucho tiempo.⁷⁵

De hecho, en los tribunales penales internacionales especiales, algunos actos de violación y agresión sexual grave se han imputado como violación y como tortura. Los tribunales internacionales han considerado tales actos tortura, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra consistentes en “trato inhumano” y en “causar deliberadamente gran sufrimiento al cuerpo o la salud”.⁷⁶

Sólo desde hace muy poco tiempo se considera de modo comparable el mismo acto de violación cometido por un particular, por ejemplo un acto de violencia doméstica perpetrado por un esposo o los asesinatos de muchachas cometidos por motivos sexuales en determinadas comunidades. Sin embargo, los órganos de derechos humanos consideran a los Estados responsables de llevar ante la justicia a los autores de abusos basados en el género, independientemente del contexto.⁷⁷

Aunque la violación cometida por agentes no estatales no se ha imputado aún como delito de tortura, los organismos internacionales de derechos humanos han considerado abusos como la violación o el castigo corporal a niños cometidos por agentes no estatales como una infracción de las normas internacionales sobre la tortura y los malos tratos que comporta responsabilidad del Estado si éste no ha legislado para prevenirla o tratarla como delito.⁷⁸

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha establecido estrechas comparaciones entre la violencia en el ámbito familiar, incluida la violación conyugal, y la tortura. En su informe a la Comisión de Derechos Humanos de 1996 manifestó:

Se afirma que, al igual que la tortura, la violencia en el hogar por lo general comprende alguna forma de sufrimiento físico y/o psicológico, e incluso en algunos casos provoca la muerte. Segundo, la violencia en el hogar, como la tortura, es una conducta que tiene un fin concreto y es intencional. Los hombres que maltratan a sus parejas por lo general controlan sus impulsos en otros ambientes y a menudo sus únicas víctimas son sus parejas o sus hijos. Tercero, la violencia en el hogar generalmente tiene fines concretos, por ejemplo, el castigo, la intimidación y el menoscabo de la personalidad de la mujer. Por último, al igual que la tortura, la violencia en el hogar se produce por lo menos con la participación tácita del Estado si éste no ejerce la debida diligencia y no ofrece igual protección a la mujer, impidiendo

73 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Aydın v. Turkey* (57/1996/676/866), sentencia de 25 de septiembre de 1997, párr. 86; Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, Informe núm. 5/96, Caso 10.970, Perú, 1 de marzo de 1996; Tribunal Penal Internacional para Ruanda, asunto *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, ICTR-96-4-T, ICTR Chamber I, sentencia de 2 de septiembre de 1998, párr. 597; Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, asunto *Prosecutor v. Zéjnil Delalic*, IT-96-21, ICTY Trial Chamber II, sentencia de 16 de noviembre de 1998, examen, párrs. 475-496, y conclusiones, párrs. 943 y 965, y asunto *Prosecutor v. Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, ICTY Trial Chamber, sentencia de 10 de diciembre de 1998, párrs. 264-269.

74 Para más información sobre los aspectos jurídicos de la tortura y las medidas prácticas que los Estados están obligados a tomar a fin de impedirla y ocuparse de ella, véase el documento de Amnistía Internacional *Contra la tortura. Manual de acción*, Índice AI: ACT 40/01/2003.

75 Véase, en general, Judith G. Gardam y Michelle J. Jarvis *Women, Armed Conflict and International Law*, Kluwer Law International, 2001.

76 *Ibid.*, cap. 6, “International Redress”.

77 “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, cap. VI; Informe núm. 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000.

78 Asunto *X and Y v. The Netherlands*, núm. 8978/80, 26 de marzo de 1985; asunto *A. v. The United Kingdom*, núm. 25599/94, 23 de septiembre de 1998.

*las agresiones en el hogar. Con este argumento se sostiene que, como tal, la violencia en el hogar puede interpretarse como una forma de tortura.*⁷⁹

Existe, por tanto, un estrecho nexo entre ciertos tipos de violencia contra las mujeres y la tortura, y el hecho de que el derecho a no sufrir tortura sea intangible pone de manifiesto la prioridad que los Estados deben dar a la necesidad de prevenir la violencia contra las mujeres y ocuparse debida y efectivamente de ella cuando se cometa.

La violencia contra las mujeres, motivo de preocupación jurídica internacional por derecho propio

Se ha determinado que la violencia contra las mujeres, además de estar estrechamente relacionada con las violaciones de derechos humanos de discriminación y tortura, constituye una violación de derechos humanos que es motivo de preocupación jurídica internacional por derecho propio. Este avance se ha conseguido gracias a los grupos de defensa de los derechos de las mujeres que ejercen presión sobre las organizaciones internacionales y los Estados para que se den cuenta del alcance de la cuestión.

En la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985 para examinar y evaluar los avances y obstáculos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, especialmente en su foro no gubernamental paralelo, la violencia contra las mujeres se planteó como un motivo de grave preocupación internacional. En las “Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer”, adoptadas en la Conferencia, se vinculó la promoción y el mantenimiento de la paz con la erradicación de la violencia contra las mujeres en las esferas pública y privada.

En 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptó la recomendación general 19, en la que se define la violencia de género como una forma de discriminación contra las mujeres.

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, se estableció que la violencia contra las mujeres era una violación de derechos humanos. Poco después, en diciembre de ese año, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, con lo que quedó establecido que la violencia contra las mujeres debía tratarse como una cuestión de derechos humanos.

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos estableció un mecanismo de derechos humanos relacionado específicamente con el género, el relator especial sobre la violencia contra la mujer, encargado de buscar y recibir información sobre el problema y recomendar medidas para su eliminación.

En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, acordada en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de 1995, se determinó que la violencia contra las mujeres figuraba entre los 12 motivos de preocupación con respecto a los cuales era preciso actuar urgentemente. Al igual que la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, señala de manera más precisa las medidas que han de tomar tanto los gobiernos como la sociedad civil para impedir la violencia, proteger a las mujeres y a las niñas y proporcionar resarcimiento a las víctimas.

Aunque ninguna de estas declaraciones de los diversos organismos de la ONU es un tratado jurídicamente vinculante, cabe considerar cada una de ellas como complemento de la recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y de otras declaraciones de los órganos de vigilancia de los tratados relativas a la discriminación contra la mujer. Asimismo, cabe sumar a estas disposiciones otros avances recientes del derecho internacional, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, que tratan los mismos actos de violencia contra las mujeres en distintos contextos jurídicos y fácticos.

⁷⁹ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996.

Capítulo 4.

La diligencia debida: respetar, proteger, cumplir y promover

EN 2000, Amnistía Internacional publicó un documento sobre la obligación del Estado de hacer los derechos realidad: *Respetar, proteger, observar: Los derechos humanos de la mujer. La responsabilidad del Estado en los abusos cometidos por “agentes no estatales”*.⁸⁰ Esta terminología –respetar, proteger, observar (o cumplir)– se elaboró en la década de 1980,⁸¹ y desde entonces se ha utilizado en varias normas y asuntos de derechos humanos.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha manifestado:

*Las ideas aceptadas internacionalmente respecto a las diversas obligaciones dimanantes de los derechos humanos indican que todos los derechos, tanto los civiles y políticos como los sociales y económicos, generan al menos cuatro tipos de deber para el Estado que se compromete a adherirse a un régimen de derechos humanos, a saber, el deber de respetar, proteger, promover y cumplir estos derechos. Estas obligaciones se aplican universalmente a todos los derechos y entrañan una mezcla de deberes negativos y positivos [...] Cada tipo de obligación guarda la misma relación con los derechos en cuestión.*⁸²

Este aspecto de la diligencia debida fue desarrollado en detalle por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en una observación general sobre el derecho a la salud que reza:

*Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de **respetar, proteger y cumplir**. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de **respetar** exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de **proteger** requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías [...]. Por último, la obligación de **cumplir** requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.*⁸³

El deber de promover, que se menciona también frecuentemente, supone tomar medidas para educar a todos los ciudadanos acerca de los derechos por distintos medios, incluida la educación en la escuela, la información por la radio y la televisión públicas, la información a los usuarios de servicios, etc.

Los cuatro grados de obligación –respetar, proteger, promover y cumplir– crean en su conjunto un “círculo virtuoso” de buena práctica en el que cada elemento refuerza al siguiente.

⁸⁰ Índice AI: IOR 50/001/2000.

⁸¹ Véase E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987, párrs. 66-69.

⁸² Comunicación 155/96, asunto *The Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria*, párr. 44. [Traducción de Amnistía Internacional.]

⁸³ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general núm. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), doc. de la ONU E/CN.12/2000/4.

[La negrita es nuestra.]

Capítulo 5.

Respetar: la responsabilidad del Estado en la violencia contra las mujeres perpetrada por agentes estatales

LA violación de una mujer o una niña en poder o custodia de un agente estatal, como un funcionario de prisiones, un agente de seguridad o un militar, constituye siempre tortura de la que el Estado es directamente responsable. Otros abusos sexuales o abusos físicos graves cometidos contra mujeres por tales agentes constituyen siempre tortura o malos tratos. Entre ellos figuran las amenazas sexuales, la comprobación de la virginidad, las caricias y el uso deliberado de cacheos o de lenguaje sexualmente explícito para degradar o humillar.

El relator especial sobre la cuestión de la tortura ha señalado:

*Como estaba claro que la violación u otras formas de agresión sexual contra las mujeres detenidas eran una violación especialmente ignominiosa de la dignidad intrínseca y del derecho a la integridad física del ser humano, en consecuencia constituían un acto de tortura.*⁸⁴

Como ha manifestado también el relator especial sobre la cuestión de la tortura, la violación es “una forma especialmente traumática de tortura” y puede tener “consecuencias secundarias muy negativas”. Las mujeres pueden ser reacias a buscar reparación por esta forma de tortura debido a las graves repercusiones que pueden derivarse de ello. Puede tener “consecuencias especialmente terribles para la vida privada y pública de la mujer”.⁸⁵

En el caso de Raquel Mejía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió que la violación de una mujer por un miembro de las fuerzas de seguridad peruanas constituía tortura en tanto que infracción del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión señaló que “Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla”. En el asunto *Aydın v. Turkey*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló que la violación y otras formas de violencia física y mental infligidas a una muchacha de 17 años bajo custodia de las fuerzas de seguridad turcas constituían tortura.

El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha señalado que existe una fuerte tendencia a “abordar, por procesos jurídicos, el uso de la violación en el curso de la detención o el interrogatorio como medio de tortura y, por tanto, como violación del derecho internacional”,⁸⁶ pero “según las circunstancias, de acuerdo con el derecho internacional, la violación puede adquirir la condición de delito distinto de la tortura”.⁸⁷ Por consiguiente, tanto la tortura como la violación están prohibidas según el derecho internacional y ambas están explícitamente prohibidas en tanto que crímenes de lesa humanidad en los Estatutos de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y en tanto que crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, con independencia de que el autor sea un agente estatal o no estatal.

⁸⁴ Introducción oral al informe del relator especial sobre la cuestión de la tortura a su informe de 1992 a la Comisión de Derechos Humanos, citado en doc. de la ONU

E/CN.4/1995/34/, párr. 16.

⁸⁵ *Ibíd.*, párr. 19.

⁸⁶ Asunto *Prosecutor v. Furundzija*, 29 de abril de 1998, párr. 275. [La traducción de las citas de este caso es de Amnistía Internacional.]

⁸⁷ *Ibíd.*, párr. 163.

Capítulo 6.

Proteger: la responsabilidad del Estado en la violencia contra las mujeres perpetrada por agentes no estatales

Proteger a mujeres particulares en situación conocida de riesgo

La jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido unas directrices sobre el grado de esfuerzo que los Estados deben realizar al proteger los derechos de las personas cuando intervienen en situaciones en que ciudadanos a título privado cometen abusos contra sus derechos. Estas directrices son especialmente importantes en relación con los actos de violencia contra las mujeres y los niños.

La protección de los derechos mediante la prevención de posibles actos de violencia puede plantearse de dos maneras, como prevención de los daños a personas que se sabe que están en una situación de riesgo específico e inmediato y como prevención de los daños de manera más en general en una etapa más temprana para proteger a todas las posibles víctimas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han trazado los límites de la obligación de los Estados de ayudar a las personas que están en situación de riesgo inmediato. Cabe establecer unos principios genéricos a partir de los casos mencionados a continuación.

En el asunto *Osman v. United Kingdom*,⁸⁸ el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró un caso de amenazas contra una persona en el que la policía no intervino a pesar de haber sido informada.

El Tribunal hizo las siguientes observaciones sobre los esfuerzos que los Estados deben realizar para proteger los derechos cuando agentes no estatales amenazan con causar daño:

*El Tribunal observa que la primera frase del artículo 2.1 [del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales] obliga al Estado no sólo a que se abstenga de la privación intencionada e ilegal de la vida, sino también a que tome medidas apropiadas para salvaguardar la vida de quienes están bajo su jurisdicción [...] Si se denuncia que las autoridades han incumplido su obligación positiva de proteger el derecho a la vida en el contexto de su deber de prevenir y reprimir los delitos contra la persona, se debe establecer a plena satisfacción que las autoridades **conocían o deberían haber conocido en ese momento** la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de determinada persona o personas por los actos delictivos de un tercero y que no tomaron medidas al alcance de sus atribuciones de las que, cabría esperarse razonablemente que evitaran tal riesgo [...] Es suficiente que el demandante muestre **que las autoridades no hicie-***

⁸⁸ Asunto *Osman v. United Kingdom*, 0023452/94, 28 de octubre de 1998. [La traducción de las citas de este caso es de Amnistía Internacional.]

ron todo lo que cabía esperar razonablemente de ellas para evitar un riesgo real e inmediato para la vida del que tenían o deberían haber tenido conocimiento.⁸⁹

No obstante, el Tribunal dijo también que las medidas para intervenir no deben representar una “carga desproporcionada” para el Estado.⁹⁰ Otra cuestión que hay que considerar es que, en los esfuerzos por reducir y abordar los delitos contra las mujeres, no se viole indebidamente el derecho de las personas a su vida privada. Por supuesto, esta precaución no significa que lo que ocurra dentro del hogar no deba ser objeto de examen, sino que no es razonable en la práctica esperar que haya agentes de policía y otro tipo de personal a mano para rescatar a cualquiera que esté en situación de riesgo.

El debido equilibrio entre el derecho a no sufrir malos tratos y el derecho del maltratador a su vida privada se ha formulado así:

*El derecho humano a la vida privada y familiar es de especial importancia, pero no puede tolerarse la aprobación de conductas privadas en el seno de las familias en las que uno de los cónyuges impone por medio de la violencia su dominio sobre el otro. El principio clave en materia de derechos humanos es que la violencia dirigida deliberadamente contra otra persona no es nunca una cuestión puramente privada.*⁹¹

Es preferible que haya un amplio conjunto de servicios que permitan a las mujeres y a los niños en situación de riesgo obtener seguridad antes de que se produzca un acto grave de violencia. Cuando son niños, no mujeres adultas, los que están en situación de riesgo por violencia en el ámbito de la familia, la atención prestada tiene que ser mayor, ya que los niños son menos capaces de tomar decisiones con respecto a huir de la situación de violencia y pedir ayuda.

El asunto *Z and Others v. the United Kingdom*⁹² tiene que ver con el grado de protección que tienen derecho a recibir los niños para tener garantizado su derecho a no sufrir tortura ni malos tratos. El Tribunal confirma el razonamiento aplicado en el asunto *Osman v. United Kingdom*, en el que se determinó que los niños no recibían protección efectiva del Estado por los abusos de sus padres, y establece:

*El Tribunal reitera que el artículo 3 [del Convenio Europeo] proclama uno de los valores más fundamentales de la sociedad democrática. Prohíbe terminantemente la tortura o trato o pena inhumano o degradante. La obligación de las Altas Partes Contratantes, en virtud del artículo 1 del Convenio, de garantizar a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en éste, considerada conjuntamente con el artículo 3, hace necesario que los Estados tomen medidas dirigidas a garantizar que las personas dependientes de su jurisdicción no son sometidas a tortura o trato inhumano o degradante, incluidos malos tratos infligidos por particulares (véase A v. United Kingdom, sentencia de 23 de septiembre de 1998). Estas medidas deben ofrecer medios razonables para prevenir los malos tratos de los que las autoridades tuvieron o deberían haber tenido conocimiento (véase Osman v. United Kingdom, sentencia de 28 de octubre de 1998).*⁹³

El asunto *E and Others v. the United Kingdom*⁹⁴ especifica aún más el grado de esfuerzo que el Estado debe realizar a fin de cumplir con el deber que le impone el derecho internacional de proteger a sus ciudadanos de los abusos de agentes no estatales contra sus derechos. Señala lo siguiente:

*La prueba no exigía que se demostrara que “si no hubiera sido por” la falta de actuación u omisión de las autoridades los malos tratos no se habrían producido. El hecho de no tomar las medidas razonablemente disponibles que podrían haber tenido una posibilidad real de alterar el resultado o mitigar el daño era suficiente para que hubiera responsabilidad del Estado.*⁹⁵

Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los derechos de las mujeres en la localidad mexicana de Ciudad Juárez, ha manifestado:

⁸⁹ *Ibíd.*, párrs. 115-117.

[La negrita es nuestra.]

⁹⁰ *Ibíd.*, párr. 116.

⁹¹ Cook, Dickens, Fathalla, *Reproductive health and human rights: integrating medicine, ethics and law*, Oxford, 2003, p. 390.

⁹² Asunto *Z and Others v. United Kingdom*, núm. 29392/95, 10 de mayo de 2001. [La traducción de las citas de este caso es de Amnistía Internacional.]

⁹³ *Ibíd.*, párr. 73.

[La negrita es nuestra.]

⁹⁴ Asunto *E and Others v. the United Kingdom*, núm. 33218/96, 26 de noviembre de 2002. [La traducción de las citas de este caso es de Amnistía Internacional.]

⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 99.

[La negrita es nuestra.]

En algunos casos la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir la violación de un derecho exige una respuesta urgente; por ejemplo en el caso de la mujer que requiere mecanismos de protección frente a riesgos de violencia inminente, o como respuesta frente a denuncias de desaparición.⁹⁶

La prevención de la violencia contra todas las mujeres

La prevención del daño de manera más general en una etapa más temprana para proteger a todas las posibles víctimas se puede lograr estableciendo un marco judicial y administrativo general, que incluya educación efectiva sobre los derechos, y llevando a los autores del daño ante la justicia.

Los tribunales han interpretado el derecho internacional de derechos humanos de una manera que pone de relieve la importancia de que los Estados proporcionen un marco judicial y administrativo que sea exhaustivo y efectivo en tanto que parte fundamental de la prevención del daño. Se pide a los Estados que expliquen claramente a los posibles perpetradores y a las posibles víctimas por igual –de hecho, a la sociedad entera– que los abusos contra los derechos humanos no son aceptables y que se tratarán de manera efectiva en el derecho penal.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos lleva años poniendo de relieve la importancia de que los Estados ejerzan la diligencia debida para hacer los derechos realidad, incluso cuando quienes cometen abusos contra ellos son agentes no estatales. Ha hecho hincapié en la necesidad de establecer un “aparato” de organización estatal que haga efectivos los derechos y no permita que los particulares cometan abusos contra los derechos de otros con impunidad.

En el caso de Velásquez Rodríguez, la Corte hizo la siguiente exposición:⁹⁷

En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.⁹⁸

Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención.⁹⁹

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.¹⁰⁰

La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹⁰¹

⁹⁶ “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, cap. VI, párr. 155.

⁹⁷ Corte IDH, Serie C, núm. 4, caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁹⁸ *Ibíd.*, párr. 172.

⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 173.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, párr. 176.

¹⁰¹ *Ibíd.*, párr. 166.

Esta exposición se ha reiterado en varios casos desde 1988, entre ellos un caso de violencia en el ámbito familiar en el que el Estado no tomó medidas apropiadas para procesar y condenar al autor de la violencia y garantizar la seguridad de la víctima.¹⁰²

Asimismo, en el asunto *Akkoç v Turkey*,¹⁰³ relativo al derecho a la vida, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos manifestó que el Estado debe

*tomar medidas apropiadas para salvaguardar la vida de quienes están bajo su jurisdicción. Esta obligación comporta el deber primario del Estado de garantizar el derecho a la vida estableciendo disposiciones penales efectivas para disuadir de cometer delitos contra la persona, respaldadas por maquinaria destinada a hacer cumplir la ley para la prevención, represión y castigo de los incumplimientos de tales disposiciones.*¹⁰⁴

102 Informe núm. 54/01, Caso 12.051, Maria Da Penha Maia Fernandes, Brasil, 16 de abril de 2001, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000.

103 Asunto *Akkoç v. Turkey*, 22947/93 y 22948/93, sentencia de 10 de octubre de 2000.

104 *Ibíd.*, párr. 77.

Capítulo 7.

Cumplir y promover los derechos para que sean respetados por todos

[E]l éxito de los derechos de la mujer sólo podrá convertirse en realidad si los derechos humanos en general se mantienen y protegen. La lucha por el derecho de la mujer a no ser víctima de la violencia debe inscribirse siempre en el marco de la práctica y la protección de los derechos humanos.¹⁰⁵

Las leyes civiles que parecen tener poco que ver con la violencia también afectan a la capacidad de las mujeres para protegerse y hacer valer sus derechos. Las leyes que restringen el derecho de las mujeres al divorcio y a la herencia o que les impiden obtener la custodia de sus hijos, recibir una indemnización o tener bienes de su propiedad sirven para hacerlas dependientes de los hombres y limitan su capacidad para huir de una situación de violencia.¹⁰⁶

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.¹⁰⁷

EXISTE el gran deber de establecer un sistema efectivo de justicia aunque la norma requerida sea la conducta razonable, no la protección absoluta. No obstante, los derechos han de ser prácticos y efectivos, no teóricos e ilusorios.¹⁰⁸

En virtud del deber general que les impone el derecho de derechos humanos, los Estados están obligados a hacer realidad los derechos —a adoptar medidas positivas para mejorar su respeto y su disfrute—, no simplemente a responder a los abusos.

La lista de actividades y programas expuesta a continuación, que incluye el establecimiento de sistemas jurídicos y judiciales efectivos y sensibles al género o la reforma de los ya existentes, se ha elaborado sobre la base de observaciones de los órganos de vigilancia de los tratados y de resoluciones de órganos políticos internacionales autorizados, tanto de la ONU como regionales.

Los Estados se han comprometido activa y abiertamente con estas actividades asumiendo las obligaciones de los tratados y aprobando por unanimidad resoluciones de la Asamblea General de la ONU, en la que todos ellos están representados.

Amnistía Internacional cree, por tanto, que, a fin de cumplir su deber de ejercer la diligencia debida, los Estados tienen que llevar a cabo todas las actividades y programas indicados a continuación, en beneficio de todas las mujeres y niñas de su territorio y bajo su jurisdicción.

Reforma del derecho penal y civil

La sanción de la criminalidad en casos que anteriormente se consideraban meras faltas ayuda a garantizar que no se trata la violencia como una norma social aceptable y puede servir como medida de disuasión cuando los agresores se dan cuen-

¹⁰⁵ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párr. 83.

¹⁰⁶ UNIFEM, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁷ Corte IDH, serie C, núm. 63, caso Villagran Morales y otros, 19 de noviembre de 1999, párr. 144.

¹⁰⁸ Asunto *Airey v. Ireland*, 00006289/73, 9 de octubre de 1979, párr. 24: “El Convenio tiene por objeto garantizar, no los derechos que son teóricos o ilusorios, sino los que son prácticos y efectivos”. [La traducción de las citas de este asunto es de Amnistía Internacional.]

ta de que serán castigados. No obstante, compartir el hogar, los hijos y el dinero plantea cuestiones que no se pueden considerar únicamente por medio de sanciones penales. De ahí que muchos grupos propugnen una legislación que combine los recursos civiles y penales (hay leyes que incluyen órdenes de protección y disposiciones sobre los hijos y la distribución de los bienes e ingresos).¹⁰⁹

El Estado es responsable si no se aplican las leyes y si hay lagunas jurídicas debido a las cuales ciertos tipos de violencia no están prohibidos¹¹⁰ o ciertas categorías de víctimas no reciben la protección debida. El Estado debe garantizar la protección contra todas las clases de violencia, incluida la violación conyugal en el hogar,¹¹¹ y contra el hostigamiento donde quiera que se produzca, no sólo en el lugar de trabajo o la escuela.

Se debe abarcar tanto el derecho penal como el derecho civil.

Los fundamentos del derecho penal y civil interno han de tener en cuenta el género. Este aspecto es esencial a fin de garantizar que las mujeres pueden hacer denuncias en las que se aborden los abusos de que han sido objeto, y hacerlas de una forma en la que se respete su dignidad. Por ejemplo, las leyes sobre la violación en que sólo se trata la violación por desconocidos, no la conyugal, o que tipifican la violencia en el ámbito familiar como un derecho del esposo a dar un escarmiento razonable, en vez de como delito, niegan la gravedad de los delitos de violencia contra las mujeres y violan los derechos humanos de las mujeres.¹¹²

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación. En el párrafo 24.b de su recomendación general 19 pide a los Estados Partes que

velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad.

En el párrafo 24.t.i dispone que se deben tomar

medidas jurídicas eficaces, como sanciones penales, recursos civiles e indemnización para protegerlas contra todo tipo de violencia, hasta la violencia y los malos tratos en la familia, la violencia sexual y el hostigamiento en el lugar de trabajo.

En el artículo 4.d de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia.

El artículo 124.c de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing anima a los gobiernos a:

Introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad.

El artículo 124.i insta a los gobiernos a:

Aprobar y aplicar leyes contra los responsables de prácticas y actos de violencia contra la mujer, como la mutilación genital femenina, el feticidio femenino, la selección prenatal del sexo y la violencia relacionada con la dote, y respaldar con determinación los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y locales por eliminar esas prácticas.

El artículo 124.o insta a los gobiernos a:

¹⁰⁹ UNIFEM, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

¹¹⁰ Asunto *X and Y v. The Netherlands*, núm. 8978/80, 26 de marzo de 1985.

¹¹¹ Asunto *C.R. v. The United Kingdom*, núm. 00020190/92, 22 de noviembre de 1995.

¹¹² Asunto *M.C. v. Bulgaria*, núm. 39272/98, sentencia de 4 de diciembre de 2003.

Promulgar nuevas leyes cuando sea necesario y reforzar las vigentes en que se prevean penas para los miembros de la policía o de las fuerzas de seguridad o cualquier otro agente del Estado que cometa actos de violencia contra la mujer en el desempeño de sus funciones revisar las leyes vigentes y adoptar medidas eficaces contra los responsables de esos actos de violencia.

Se debe formular de nuevo el derecho penal de manera que la experiencia y la necesidad de protección de la víctima sean parte esencial de él, contribuyendo así a transformar las ideas sociales acerca de la culpa de las víctimas por las agresiones de que son objeto.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la recomendación Rec(2002)5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia,¹¹³ según la cual los Estados miembros deben:

34. *garantizar que el derecho penal dispone que todo acto de violencia contra una persona, especialmente de violencia física o sexual, constituye una violación de la libertad y la integridad física, psicológica y/o sexual de esa persona y no sólo de la moral, el honor o la decencia;*

35. *prever en la legislación nacional medidas y sanciones adecuadas, que permitan actuar rápida y eficazmente contra los autores de violencia y resarcir del daño causado a las mujeres objeto de violencia. En particular, la legislación nacional debe:*

- *penar la violencia sexual y la violación entre esposos, compañeros habituales u ocasionales y cohabitantes;*
- *penar todo acto sexual cometido contra una persona que no pueda dar su consentimiento, incluso si no da muestra de resistencia;*
- *penar la penetración sexual, cualquiera que sea su naturaleza y cualquiera que sea el medio utilizado, de una persona que no pueda dar su consentimiento;*
- *penar todo abuso de la vulnerabilidad de una víctima embarazada, indefensa, enferma, con discapacidad física o mental o en situación de dependencia;*
- *penar todo abuso de autoridad por parte del perpetrador, en especial el de un adulto con respecto a un niño.*

Eximentes ilegales

Los problemas de garantizar justicia a las víctimas y sobrevivientes de la violencia contra las mujeres radican no sólo en la definición de los delitos, sino también en el uso por parte de los autores de la violencia de eximentes discriminatorias que hacen posible la impunidad por motivos de género. Algunas de estas eximentes están basadas en el “honor” o guardan relación con conductas “inaceptables” de las mujeres, como la provocación, que según la ley “justifican” la violencia de los hombres. Tales eximentes permiten a los autores de la violencia cometerla con impunidad.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

7. *Se exhorta a los Estados miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:*

[...]

- d) *Los principios y reglas procesales en materia de defensa y las excepciones por motivo de honor o de provocación, no den margen para que los autores de actos de violencia contra la mujer puedan evadir toda responsabilidad penal;*
- e) *Los autores de actos de violencia contra la mujer mientras están bajo los efectos del alcohol o de una droga no sean absueltos de toda responsabilidad penal;*
- f) *En todo proceso penal se tengan en cuenta las pruebas de actos de violencia, malos tratos, acecho y explotación perpetrados con anterioridad por el autor del hecho, de conformidad con los principios aplicables del derecho penal interno;*

¹¹³ La traducción de las citas de esta recomendación es de Amnistía Internacional.

El derecho internacional puede transformar las ideas sobre los delitos sexuales

El [Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional] es [...] revolucionario en la manera tan minuciosa en que enfoca las cuestiones de género en el derecho internacional. La Corte no es sólo un mecanismo concreto de rendición de cuentas potencialmente importante, sino que también establece normas básicas de justicia de género que sirven de inspiración y modelo a la defensa política y los sistemas internos [...] Debemos prever, por supuesto, considerable oposición a la aplicación de los crímenes de lesa humanidad a los delitos de género de la vida cotidiana, pero es importante insistir en esta cuestión. Tenemos que exponer continuamente la relación entre la persecución y la violencia de género en la guerra y los conflictos y, como dijo Eleanor Roosevelt de los derechos humanos, hacerlo “en los pequeños lugares próximos a casa” si queremos contrarrestar la cultura del derecho de los hombres a utilizar a las mujeres como una posesión. En otras palabras, si la Corte Penal Internacional tiene éxito, servirá no sólo para prevenir atrocidades en situaciones de conflicto determinadas, sino también para agudizar la comprensión popular de la naturaleza atroz de la persecución y la violencia sexual y de género y la relación entre la tortura en las relaciones íntimas y las atrocidades en el contexto de la guerra.¹¹⁴

El derecho penal internacional puede servir de modelo de enfoque para definiciones de violencia sexual, como la violación, donde el quid de la cuestión no es si la presunta víctima dio o no su consentimiento, sino si el perpetrador utilizó la fuerza, las amenazas o la coacción.

Los Elementos de los Crímenes de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional establecen:

Artículo 7 I) g)-1

Crimen de lesa humanidad de violación

1. *Que el autor haya invadido el cuerpo de una persona mediante una conducta que haya ocasionado la penetración, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o genital de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo.*
2. *Que la invasión se haya cometido por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa persona u otra persona o aprovechando el entorno coercitivo, o se haya realizado en condiciones en que la persona era incapaz de dar su genuino consentimiento. [Nota al pie:] Se entiende que una persona es incapaz de dar genuino consentimiento si sufre una incapacidad natural, inducida o debida a la edad.*

[...]

Artículo 7 I) g)-6

Crimen de lesa humanidad de violencia sexual

1. *Que el autor haya realizado un acto de naturaleza sexual contra una o más personas o haya hecho que esa o esas personas realizaran un acto de naturaleza sexual por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa o esas personas u otra persona o aprovechando un entorno de coacción o la incapacidad de esa o esas personas de dar su consentimiento genuino.*

¹¹⁴ Rhonda Copelon, *Gender Crimes as War Crimes, Integrating Crimes against Women into International Criminal Law*, 46 McGill L.J., 2000, pp. 217-240.

¹¹⁵ Asunto *M.C. v. Bulgaria*, núm. 39272/98, sentencia de 4 de diciembre de 2003. [La traducción de las citas de este caso es de Amnistía Internacional.]

Tal enfoque, que incorpora avances del derecho penal internacional, ha sido aprobado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *M.C. v. Bulgaria*,¹¹⁵ en el que las autoridades dieron por concluida la investigación y procesamiento de dos hombres adultos acusados de violar a una niña de 14 años por considerar que no había pruebas suficientes de que la víctima había sido obligada a mantener relaciones sexuales. El Estado demandado, Bulgaria, fue considerado responsable de incumplir las obligaciones positivas contraídas en virtud de los artículos 3 (relativo al derecho a no sufrir tortura ni

malos tratos) y 8 (relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales por haber pedido pruebas físicas de resistencia por parte de la víctima.¹¹⁶

El Tribunal manifestó:

En el derecho penal internacional se ha reconocido recientemente que la fuerza no es un elemento de la violación y que aprovechar circunstancias coercitivas para realizar actos sexuales también es punible. El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha determinado que en el derecho penal internacional toda penetración sexual sin el consentimiento de la víctima constituye violación y que el consentimiento debe darse voluntariamente, como resultado del libre albedrío de una persona, sobre la base del contexto de las circunstancias imperantes. Aunque dicha definición se formuló en el contexto particular de las violaciones cometidas contra la población en las condiciones de un conflicto armado, acusa también la tendencia universal a considerar la falta de consentimiento el elemento esencial de la violación y los abusos sexuales [...] la atención creciente a la manera en que la víctima experimenta la violación ha revelado que las víctimas de abusos sexuales, en particular las niñas que no han alcanzado la mayoría de edad, a menudo no ofrecen resistencia física debido a una variedad de factores psicológicos o por temor a la violencia del autor de los abusos.

Además, el desarrollo de la legislación y la práctica en esta área acusa la tendencia de las sociedades hacia la igualdad efectiva y el respeto de la autonomía sexual de cada persona.¹¹⁷

Garantizar a las mujeres el acceso a la justicia

Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia supone que los gobiernos deben comprometerse a establecer una norma de derecho que admita como factores todas las cuestiones que afecten a la aplicación y el ejercicio de la diligencia debida para prevenir, investigar y penar la violencia contra las mujeres.

Eliminar la diferencia entre las leyes escritas y su aplicación es una de las preocupaciones más acuciantes de quienes se oponen a la violencia. Son muchas las razones por las que la legislación no se aplica: las leyes no se toman en serio o se aplican selectivamente, no se aprueba la debida legislación habilitadora, se establecen disposiciones inadecuadas para hacer cumplir la ley o no se destinan recursos suficientes a su aplicación.¹¹⁸

Las sobrevivientes de la violencia, particularmente de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, tienen que tener un gran valor para acceder a la justicia. A menudo siguen estando expuestas a sufrir los abusos de su pareja. Y es habitual pensar que la violencia contra las mujeres es “culpa” de ellas por decidir quedarse con su pareja a pesar de ser violenta.

Los analistas señalan que el fenómeno de las mujeres que retiran las denuncias se debe a su falta de confianza en el sistema de justicia y a su incapacidad para procurarse una vida para ellas y sus hijos lejos de la situación de violencia. Quienes trabajan en el sistema de justicia han de ser conscientes de las dificultades que se les plantean a las mujeres y prestarles el debido apoyo a fin de que sepan que tienen una alternativa efectiva a la vida en un hogar violento y pueden tomar medidas para empezar una vida nueva con seguridad y dignidad. La cuestión que ha de plantearse no es por qué la mujer sigue con su maltratador, sino qué opciones tiene; no es por qué el hombre continúa maltratándola, sino por qué no lo ponen a disposición judicial.¹¹⁹

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer establece en su artículo 4.d que debe darse a las mujeres víctimas de violencia “acceso a los mecanismos de la justicia”.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada por la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995,¹²⁰ establece en el párrafo 124.d que los gobiernos deben

116 *Ibíd.*, párr. 166.

117 *Ibíd.*, párrs. 163-166.

118 UNIFEM, *op. cit.*, p. 42.

119 Las dificultades y las deliberaciones de las mujeres al buscar ayuda se tratan exhaustivamente en Sally Engel Merry, *Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence*, Human Rights Quarterly, vol. 25, núm. 2, mayo de 2003.

120 15 de septiembre de 1995, docs. de la ONU A/CONF.177/20 (1995) y A/CONF.177/20/Add.1 (1995).

adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas.

La resolución 52/86 –Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer– fue adoptada sin votación en 1997 por la Asamblea General de la ONU, lo que pone de manifiesto el consentimiento unánime de los países miembros a esta cuestión.¹²¹

En esta resolución, que otorga autoridad jurídica para muchas medidas progresistas de ayuda a las sobrevivientes de la violencia contra las mujeres, la Asamblea General:

3. Insta asimismo a los Estados Miembros a que promuevan una política activa y manifiesta que incorpore un criterio de equidad entre los sexos en la formulación y ejecución de todas las políticas y programas en materia de prevención del delito y justicia penal que puedan contribuir a eliminar la violencia contra la mujer a fin de que, antes de que se adopten las decisiones, se hayan analizado esos programas para asegurar que no entrañen prejuicios basados en el sexo;

[...]

9. Aprueba las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, que figuran en el anexo de la presente resolución, para que puedan ser utilizadas a título de modelo de directrices, por las autoridades nacionales para combatir las diversas manifestaciones de la violencia contra la mujer;

10. Insta a los Estados Miembros a que se guíen por las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo en la formulación y puesta en práctica de sus estrategias y medidas prácticas para la eliminación de la violencia contra la mujer y en la promoción de la igualdad de la mujer en el sistema de justicia penal.

Investigaciones

Las víctimas y los testigos que presten su ayuda en investigaciones y procesamientos por actos de violencia contra las mujeres tienen derecho a recibir protección.

El artículo 6 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder establece:¹²²

Se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas:

- a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;*
- b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;*
- c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;*
- d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;*
- e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.*

La Corte Penal Internacional ofrece un modelo de buena práctica en esta área. La seguridad de las víctimas y los testigos es una obligación específica del administrador principal de la Corte. El artículo 43.6 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional¹²³ estipula que el secretario

establecerá una Dependencia de Víctimas y Testigos dentro de la Secretaría. Esta Dependencia, en consulta con la Fiscalía, adoptará medidas de protección y dis-

¹²¹ Doc. de la ONU A/52/635, adoptada sin votación el 12 de diciembre de 1997.

¹²² Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, doc. de la ONU A/RES/40/34.

¹²³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998 (doc. de la ONU A/CONF.183/9). Obsérvese que, en virtud del artículo 54.1.b, el fiscal de la Corte “respetará los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género [...] y la salud, y tendrá en cuenta la naturaleza de los crímenes, en particular los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra los niños”.

positivos de seguridad y prestará asesoramiento y otro tipo de asistencia a testigos y víctimas que comparezcan ante la Corte, y a otras personas que estén en peligro en razón del testimonio prestado. La Dependencia contará con personal especializado para atender a las víctimas de traumas, incluidos los relacionados con delitos de violencia sexual.

El artículo 68.4 del Estatuto de Roma especifica que esta dependencia puede asesorar al fiscal y a la Corte sobre las debidas medidas de protección, dispositivos de seguridad, asesoramiento y otro tipo de asistencia mencionados en el artículo 43.6.

Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal¹²⁴ especifican las responsabilidades del secretario para con las víctimas y testigos, entre las cuales figura adoptar “medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género a fin de facilitar la participación de las víctimas de actos de violencia sexual en todas las fases del procedimiento”.¹²⁵

También se detallan en las Reglas de Procedimiento y Prueba las funciones de la Dependencia de Víctimas y Testigos,¹²⁶ entre las que figura la de garantizar la protección y seguridad de todos los testigos y víctimas que comparezcan ante la Corte con las medidas apropiadas y establecer planes a corto y largo plazo para ello. Asimismo, la Dependencia debe ayudar a las víctimas que comparezcan ante la Corte, así como a los testigos, a recibir la atención médica y psicológica adecuada y, en consulta con la Fiscalía, recomendar la elaboración de un código de conducta en que se destaque el carácter fundamental de la seguridad y la confidencialidad para los investigadores de la Corte y de la defensa y para todas las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales que actúen por solicitud de la Corte. También se encargará de negociar acuerdos con los Estados acerca del reasentamiento de las víctimas y testigos traumatizados o amenazados.

En la Corte Penal Internacional, la protección de las víctimas y testigos va más allá de su seguridad física antes y después de prestar declaración. Abarca también la protección de su dignidad y su bienestar psicológico durante el procedimiento, particularmente durante las preguntas, pues en muchas jurisdicciones, las mujeres no están dispuestas a presentar denuncias porque temen ser humilladas o acusadas de mentir cuando suban al estrado.

Las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte abordan las necesidades de las víctimas y los testigos de violencia sexual en particular. Disponen:

En casos de violencia sexual, la Corte se guiará por los siguientes principios y, cuando proceda, los aplicará:

- a) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando la fuerza, la amenaza de la fuerza, la coacción o el aprovechamiento de un entorno coercitivo hayan disminuido su capacidad para dar un consentimiento voluntario y libre;*
- b) El consentimiento no podrá inferirse de ninguna palabra o conducta de la víctima cuando ésta sea incapaz de dar un consentimiento libre;*
- c) El consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima a la supuesta violencia sexual;*
- d) La credibilidad, la honorabilidad o la disponibilidad sexual de la víctima o de un testigo no podrán inferirse de la naturaleza sexual del comportamiento anterior o posterior de la víctima o de un testigo.¹²⁷*

En tales casos, se especifica que la Corte “no admitirá pruebas del comportamiento sexual anterior o ulterior de la víctima o de un testigo”.¹²⁸ El hecho de que el historial sexual de la víctima no pueda admitirse como prueba es particularmente importante, como lo es también el requisito de que el testimonio de las víctimas de violencia sexual no esté sujeto a corroboración.¹²⁹

La seguridad de las víctimas es primordial

Muchas víctimas prefieren no prestar declaración, porque temen provocar más violencia. Para tratar esta cuestión, en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y

¹²⁴ Reglas de Procedimiento y Prueba, adoptadas por la Asamblea de los Estados Partes, 3-10 de septiembre de 2002.

¹²⁵ *Ibíd.*, regla 16, párr. 1.d.

¹²⁶ *Ibíd.*, reglas 17 y 18.

¹²⁷ *Ibíd.*, regla 70.

¹²⁸ *Ibíd.*, regla 71.

¹²⁹ Reglas de Procedimiento y Prueba del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, regla 96; véase el asunto Delalic, Mucic y otros, IT-96-21, “Celebici Camp”.

la justicia penal, incluidas en el anexo de su resolución 52/86 –Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer–, la Asamblea General de la ONU estableció:

7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

[...]

h) Se pueden tomar medidas cuando sea necesario para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus familias y para protegerlas contra la intimidación y las represalias;

i) Se tomen en consideración los riesgos de seguridad inherentes a las decisiones que conlleven sanciones no privativas de libertad o condenas semiprivativas de libertad, libertad bajo fianza, libertad condicional, o condena condicional.

...pero no la detención como medida de protección

Debe abolirse la práctica de la detención protectora como medio de ocuparse de las víctimas de la violencia contra la mujer. Toda protección que se brinde debe ser aceptada voluntariamente. Deben abrirse refugios que ofrezcan seguridad, asesoramiento legal y psicológico y un esfuerzo por ayudar a las mujeres en el futuro. En tal sentido debe procurarse la cooperación de las ONG.¹³⁰

Aunque se debe eliminar el riesgo de sufrir más violencia que corren las mujeres que presentan denuncias, las medidas para protegerlas han de ser proporcionadas y respetuosas de la autonomía de las mujeres. En algunos países, como Afganistán, India, Jordania y Pakistán, se detiene a las mujeres para protegerlas. Se deben prevenir los abusos de la detención como medio de protección de las víctimas.

En su informe de 2003 a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria manifestó lo siguiente:

IV. RECURSO A LA DETENCIÓN COMO MEDIO DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

65. En su informe anual de 2001 (E/CN.4/2002/77 y Add.1 y 2), el Grupo de Trabajo había recomendado, por lo que respecta a la detención de mujeres víctimas de violencia o de trata, que el recurso a la privación de libertad para proteger a las víctimas fuese reconsiderado, que en todo caso fuese vigilado por una autoridad judicial y que este medio no fuese utilizado sino en último recurso y sólo cuando las propias víctimas lo desearan.¹³¹

Investigaciones policiales y prácticas de procesamiento

Las mujeres víctimas de violencia desisten a menudo de presentar denuncias por temor a que la policía no las crea y no haga nada, por tanto, para ayudarlas. Asimismo, temen sufrir agresiones, o incluso más violencia.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

La policía tenga autorización, previa aprobación judicial en caso de ser requerida por el derecho interno, para allanar domicilios y efectuar detenciones en casos de violencia contra alguna mujer; incluido el poder de confiscar armas.

[...]

8. Se exhorta a los Estados Miembros a que, dentro del marco de su derecho interno:

¹³⁰ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párr. 91.

¹³¹ Doc. de la ONU E/CN.4/2003/8.

- a) *Velen por la estricta observancia de aquellas normas de sus códigos y leyes y procedimientos relativos a la violencia contra la mujer, a fin de que el sistema de justicia penal persiga todos los actos criminales de violencia contra la mujer y les dé la respuesta que corresponda;*
- b) *Introduzcan técnicas de investigación que, sin ser degradantes para las mujeres objeto de violencia y minimizando toda intrusión en su intimidad, estén a la altura de las prácticas más eficaces para la obtención de pruebas;*
- c) *Se cercioren de que en los procedimientos policiales, particularmente en las decisiones en materia de arresto o detención del autor de los hechos y en las condiciones impuestas para su liberación, se tenga en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de la víctima y demás personas con las que existan vínculos familiares, sociales o de otro tipo, y que esos procedimientos permitan además prevenir futuros actos de violencia;*
- d) *Confieran a la policía la autoridad requerida para responder con prontitud a todo incidente de violencia contra la mujer;*
- e) *Garanticen que la policía respete, en el ejercicio de sus facultades, el imperio de la ley y los códigos de conducta, y que responde efectivamente de toda infracción en la que pueda incurrir al respecto;*
- f) *Alienten a las mujeres a ingresar en los cuerpos de policía, incluso a nivel operativo.*

Estrategia de procesamiento

Al elaborar las estrategias de procesamiento, las autoridades judiciales deben precaverse contra dos tendencias compensatorias. En algunos sistemas de justicia penal se considera que la entidad que interpone la acción judicial es la mujer denunciante, más que el fiscal. Esta situación hace que a menudo se someta a la mujer a presión para que desista de seguir adelante. Sin embargo, en algunos casos en que el Estado ha comenzado a tomarse en serio la violencia contra las mujeres, se han aprobado leyes que son innecesariamente draconianas y no tienen en cuenta el parecer de la mujer. Tales leyes pueden violar los derechos de la víctima y tener en la práctica un efecto negativo en los grupos marginados.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

[...]

b) La responsabilidad principal de entablar una acción penal recaiga en el ministerio público y no en la mujer que sea víctima de la violencia;

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

38. garantizar que pueden entablar acciones judiciales todas las víctimas de violencia, así como, cuando proceda, las organizaciones públicas o privadas con personalidad jurídica que actúen en su defensa, conjuntamente con ellas o en su nombre;

39. hacer provisiones para garantizar que el ministerio público puede iniciar procedimientos penales;

40. animar al ministerio público a considerar la violencia contra las mujeres y los niños como circunstancia agravante o como un factor decisivo al decidir si procesar o no en interés público;

41. tomar todas las medidas necesarias para garantizar que en todas las etapas del procedimiento se tiene en cuenta el estado físico y psicológico de la víctima y que ésta puede recibir atención médica y psicológica;

42. prever el establecimiento de condiciones especiales de deposición de víctimas o testigos de violencia a fin de evitar la repetición del testimonio y reducir los efectos traumáticos de los procedimientos;

43. garantizar que las reglas de procedimiento impiden el interrogatorio injustificado o humillante de las víctimas y testigos de violencia, teniendo debidamente en cuenta el trauma que han sufrido a fin de evitar que se repita;

44. si es necesario, garantizar que se toman medidas para proteger efectivamente a las víctimas de amenazas y posibles actos de venganza;

45. tomar medidas específicas para garantizar que se protegen los derechos de los niños durante los procedimientos;

46. garantizar que los niños están acompañados en todas las vistas por su representante legal o por un adulto de su elección, cuando proceda, a menos que el tribunal tome una decisión razonada en sentido contrario respecto de esa persona;

47. garantizar que los niños pueden entablar acciones judiciales por mediación de su representante legal, una organización pública o privada o cualquier adulto de su elección aprobado por las autoridades judiciales y, si es necesario, recibir asistencia letrada gratuita;

48. prever que, para los delitos y crímenes de naturaleza sexual, todo periodo de prescripción no comience hasta el día en que la víctima alcance la mayoría de edad;

49. prever de manera excepcional que el requisito del secreto profesional no se aplique en el caso de las personas que puedan tener conocimiento de casos de niños sometidos a violencia sexual en el desempeño de sus funciones por exámenes realizados o por información proporcionada confidencialmente.

Penas apropiadas

La imposición de penas apropiadas es una parte importante de la educación pública, al garantizar que todo el mundo se percata de la gravedad de los delitos de violencia contra las mujeres. Las condenas demasiado leves hacen que dé la impresión de que la violencia contra las mujeres es aceptable y menoscaban la confianza de las sobrevivientes en la eficacia de darse a conocer y presentar denuncias.¹³²

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se pide hacer una valoración crítica de si las condenas son serias y se sugiere considerar las cuestiones siguientes al determinar si son adecuadas:

9. Se exhorta a los Estados Miembros a que, según proceda:

a) Revisen, evalúen y enmienden sus políticas y prácticas en materia de condenas, a fin de que se cumplan los objetivos siguientes:

i) La necesidad de que todo infractor responda de sus actos de violencia contra una mujer;

ii) La necesidad de poner coto a estos comportamientos violentos;

iii) La ponderación de las repercusiones de la condena para las víctimas de esta violencia y sus familiares y para los familiares del condenado por este tipo de actos;

iv) El fomento de la imposición de sanciones que sean comparables a las previstas para otros delitos violentos;

b) Se cercioren de que se dé aviso a las mujeres que han sido víctimas de violencia de la eventual liberación del detenido o encarcelado, en todos aquellos casos en que el interés de la seguridad de la víctima pese más que el respeto de la intimidad de la persona declarada culpable;

c) Procuren que, en el proceso de determinación de la pena, se tenga en cuenta la gravedad del daño físico y psicológico infligido a la víctima y las repercusiones de la victimización, incluso mediante declaraciones de repercusiones para la víctima cuando la ley permita tales prácticas;

d) Pongan legalmente a disposición de los tribunales una gama completa de medidas y sanciones que permitan proteger a la víctima, a las demás personas afectadas y a la sociedad contra futuros actos de violencia;

¹³² En Sally Engel Merry, *Rights Talk and the Experience of Law: Implementing Women's Human Rights to Protection from Violence*, Human Rights Quarterly, vol. 25, núm. 2, mayo de 2003.

- e) Estimulen a los tribunales a que, al dictar sentencia, recomienden medidas de tratamiento para el delincuente;
- f) Velen por que se pongan en práctica medidas adecuadas para eliminar la violencia contra toda mujer detenida por algún motivo;
- g) Creen y evalúen programas de tratamiento para culpables de diversa índole y diverso temperamento;
- h) Adopten medidas para proteger a las víctimas y a los testigos durante la celebración del proceso y a raíz del mismo.

Recursos civiles

El derecho penal nacional o interno que tiene en cuenta las cuestiones de género no es suficiente por sí solo para proteger a las mujeres. La sanción penal sólo puede traducirse en penas de cárcel, multas o condenas comunitarias. Pero a menudo las mujeres y sus hijos necesitan recursos civiles, como órdenes que prohíban al hombre violento acercarse al hogar o que le impidan toda forma de contacto con la mujer. Este tipo de medidas pueden ser necesarias para crear un espacio seguro donde la mujer pueda recuperarse con la seguridad de que la violencia no continuará.

Sin embargo, para ser realmente efectivas, estas órdenes tienen que hacerse cumplir estrictamente a fin de que los hombres que no las acaten o intenten desobedecerlas sean tratados con firmeza. Para ello es preciso que los tribunales y la policía encargada de hacer cumplir las órdenes sean conscientes de estas cuestiones y reciban la formación necesaria para actuar con eficacia.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU,¹³³ se establece:

7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

[...]

- g) Los tribunales estén facultados, a reserva de lo dispuesto en la norma constitucional de su Estado, para dictar mandatos judiciales de amparo y conminatorios, en casos de violencia contra la mujer, que prevean la expulsión del domicilio del autor de los hechos, con prohibición de todo contacto ulterior con la víctima y demás personas afectadas, dentro o fuera del domicilio, y de imponer sanciones por el incumplimiento de esas órdenes.*

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha señalado, igualmente, lo siguiente:

Una legislación ideal sobre la violencia doméstica debería combinar los recursos penales y los civiles [...] Los recursos civiles son fundamentales; la orden de protección que prohíbe al agresor tener contacto con la víctima y protege su hogar y su familia de éste es un arma importante en el arsenal utilizado para luchar contra la violencia doméstica. En la legislación que se ocupa de la violencia doméstica, suele definirse a la familia en términos generales que abarcan toda la gama de relaciones que pueden darse en el ámbito doméstico, entre otros, las parejas de hecho, las personas mayores, los niños y los trabajadores domésticos. Cada vez con más frecuencia también, se incluye en la definición de la violencia el maltrato psicológico y la privación económica de la víctima.¹³⁴

Formación de los profesionales que se ocupan de la violencia contra las mujeres

Es importante que las mujeres que presentan denuncia, así como los testigos, cuenten con el debido apoyo profesional y con la comprensión de todas las personas que tratan con ellas. Entre éstas figuran el personal médico y de enfermería que las examinan para reunir pruebas una vez hecha la denuncia, el personal médico que las tra-

¹³³ Documento de la ONU, adoptada sin votación el 12 de diciembre de 1997.

¹³⁴ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, 6 de enero de 2003, párrs. 29 y 30.

ta de las lesiones sufridas, los terapeutas que las ayudan a recuperarse emocional y psicológicamente, los trabajadores sociales y las organizaciones de apoyo social que ayudan en las cuestiones prácticas. La aplicación de enfoques en los que se las tenga plenamente en cuenta ayuda a las mujeres a no perder la confianza y continuar pidiendo los debidos recursos.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

[...]

b) Desarrollen programas multidisciplinarios y en pro de la igualdad de los sexos en entidades públicas y privadas que participan en la eliminación de la violencia contra la mujer, especialmente mediante el enlace entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios especializados en la protección de mujeres que sean víctimas de violencia;

Formación del personal judicial y del personal encargado de hacer cumplir la ley

*Lo que más impide a las mujeres el pleno uso de los recursos legales quizá sea el hecho de que los gobiernos no apliquen plenamente las leyes establecidas. En las exploraciones del UNIFEM casi todas las áreas notificaban el hecho de no aplicar la legislación contra la violencia como un problema terrible. Con demasiada frecuencia, el poder judicial o la policía que investiga los asuntos no comprenden las nuevas leyes o no quieren utilizarlas [...] A menudo las mujeres se sienten tan humilladas por el modo en que las autoridades las tratan que no quieren declarar en los tribunales. Incluso cuando se llega a dictar sentencia condenatoria, los prejuicios de género persisten, como demuestra el caso de un juez de Estados Unidos que afirmó que “una niña de 11 años tuvo en parte la culpa de que un joven de 23 abusara sexualmente de ella porque lo invitó a pasar a su dormitorio y ‘esas cosas no se hacen sin cooperación’”.*¹³⁵

Los mecanismos de justicia penal son importantes para ocuparse debidamente del autor de la violencia, encarcelándolo si es necesario para castigarlo y proteger a la mujer. Y lo son también para la recuperación de la sobreviviente al mostrar que la sociedad en su conjunto condena lo que le ha ocurrido y va a tomar medidas para cerciorarse de que no se repita. Sin embargo, es frecuente que el sistema de justicia penal defraude a las mujeres debido a las actitudes insensibles, agresivas o escépticas de quienes trabajan en él. En algunos casos, las mujeres consideran su experiencia dentro del sistema de justicia penal como una prolongación de los abusos. Esta situación las disuade de interponer recursos.

Los Estados deben proceder de inmediato, por medio de formación, protocolos profesionales y promoción de las buenas prácticas, a garantizar que las mujeres son tratadas con respeto y profesionalidad por todos los que se ocupen de atender sus denuncias en el sistema de justicia penal.

La Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.b:

Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.

En el artículo 4.i de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

¹³⁵ UNIFEM, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

Adoptar medidas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los funcionarios que han de aplicar las políticas de prevención, investigación y castigo de la violencia contra la mujer reciban una formación que los sensibilice respecto de las necesidades de la mujer.

En el párrafo 124.n de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Instaurar, mejorar o promover, según resulte apropiado, así como financiar la formación de personal judicial, letrado, médico, social, pedagógico y de policía e inmigración para evitar los abusos de poder que dan pie a la violencia contra la mujer, y sensibilizar a esas personas en cuanto a la naturaleza de los actos y las amenazas de violencia basados en la diferenciación de género, para conseguir que las mujeres víctimas reciban un trato justo.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

12. Se exhorta a los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones que luchan en pro de la igualdad de la mujer, junto con las asociaciones profesionales pertinentes, a que, según proceda, lleven a cabo las siguientes actividades:

- a) Establezcan módulos de capacitación obligatorios, transculturales y sensibles a la diferencia entre los sexos, destinados a la policía y los funcionarios del sistema de justicia penal en que se examine el carácter inaceptable de la violencia contra la mujer, sus repercusiones y consecuencias y que promuevan una respuesta adecuada a la cuestión de ese tipo de violencia;*
- b) Se cercioren de que la policía y el personal del sistema de justicia penal cuenten con una capacitación, sensibilidad y educación adecuadas en lo relativo a los instrumentos de derechos humanos pertinentes;*
- c) Preparen, a través de las asociaciones profesionales, normas obligatorias en materia de prácticas y comportamiento para los profesionales del sistema de justicia penal, que promuevan la justicia y la igualdad para las mujeres.*

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

8. incluir en los programas de formación básica de los miembros de la policía, el personal judicial y el personal de las esferas médica y social elementos relativos al tratamiento de la violencia doméstica, así como de todas las demás formas de violencia que afecten a las mujeres;

9. incluir en los programas de formación profesional de este personal información y formación que los dote de los medios necesarios para detectar y gestionar situaciones de crisis y mejorar el modo en que se recibe, escucha y orienta a las víctimas;

10. fomentar la participación de este personal en programas de formación especializada, integrando éstos en un sistema de promoción profesional;

11. fomentar la incorporación de cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres en la formación de los jueces;

12. animar a las profesiones que funcionan por autorregulación, como los terapeutas, a elaborar estrategias contra los abusos sexuales que puedan cometer personas en posiciones de autoridad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

La capacitación, especialmente para las personas encargadas de responder ante los delitos de violencia contra la mujer, representa un mecanismo importante para crear capacidad técnica y para comprender las dimensiones de género del problema [...]

*La capacitación, a su vez, debe ser acompañada por medidas de supervisión y evaluación de los resultados, y de aplicación de sanciones cuando los agentes no cumplen con sus cometidos conforme a la ley. La capacitación es una cara de la moneda y la responsabilidad es la otra.*¹³⁶

136 “Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación”, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, cap. VI, párr. 156.

Capítulo 8.

Reparación

UN área en desarrollo del derecho internacional de derechos humanos es la que trata del derecho a un recurso y a una reparación de quienes han sufrido violaciones de derechos humanos “como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario”.¹³⁷ Los analistas han señalado, especialmente en el contexto de la violencia contra las mujeres en los conflictos armados, que el hecho de no ofrecer la debida reparación, en particular indemnización, es un importante fallo del actual régimen jurídico que es preciso remediar.¹³⁸

En general el derecho a un recurso debe incluir:

- investigación sin demora, efectiva, independiente e imparcial y acceso a la justicia;
- reparación por el daño sufrido;
- acceso a información objetiva sobre la violación de derechos humanos cometida.

El derecho a un recurso y una reparación tiene varios elementos:

– Debe estar **garantizado por el Estado**, en especial si el perpetrador se ha fugado o se ignora quién es.

– Debe **devolver en la medida de lo posible a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos humanos** (restitución), lo que comprende el restablecimiento de su libertad, derechos jurídicos, condición social, identidad, vida familiar y ciudadanía, residencia, empleo y bienes.

– Debe incluir una **indemnización** proporcional por daños y perjuicios económicamente evaluables, entre ellos:

- el daño físico y mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia emocional;
- la pérdida de oportunidades, incluidas las oportunidades de educación, empleo y prestaciones sociales;
- los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;
- el daño a la reputación o a la dignidad;
- los gastos contraídos por asistencia jurídica o especializada, servicios médicos y servicios psicológicos o sociales.

– Debe incluir **rehabilitación**, lo que comprende atención médica y social y servicios jurídicos y sociales.

– Debe incluir **satisfacción**, que comprende:

- cesación de las violaciones;
- verificación de los hechos y difusión pública de la verdad en la medida en que no cause más daños innecesarios ni amenace la seguridad de la víctima, los testigos y otras personas;
- averiguación del paradero de las víctimas desaparecidas;
- ayuda para realizar nuevos enterramientos de acuerdo con la cultura;
- declaraciones oficiales que restablezcan la dignidad y reputación de la víctima;

¹³⁷ *El derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2004.57, 10 de noviembre de 2003.

¹³⁸ Rosalind Dixon, “Rape as a Crime in International Law: Where to from here?”, *EJIL* (2002), vol. 13, núm. 3, pp. 697-719.

- disculpas, reconocimiento público de los hechos y aceptación de la responsabilidad;
- aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables;
- conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
- inclusión en el material de educación pública de relatos exactos de las violaciones de derechos humanos cometidas.

– Debe incluir **garantías de no repetición y prevención**, que comprenden educar a la población y prestar servicios para ayudar a víctimas potenciales (con los numerosos ejemplos expuestos más adelante).

El acceso a un recurso y una reparación

Se debe poner especial cuidado al determinar si las mujeres tienen o no dificultades para interponer un recurso, debido, por ejemplo, a limitaciones de acceso a la asistencia letrada (en especial si la mujer se queda sin apoyo económico al escapar de los abusos) o a disposiciones jurídicas en virtud de las cuales las mujeres que desean interponer una demanda ante los tribunales deben hacerlo por medio de un familiar varón.

En el asunto *Airey v. Ireland*, relativo a las dificultades de una mujer para acceder a los mecanismos del derecho de familia por falta de asistencia jurídica, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dijo que los derechos tienen que ser “prácticos y efectivos”.¹³⁹

La Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.i que se prevean

procedimientos eficaces de denuncia y reparación, la indemnización inclusive.

En el artículo 4.d de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

36. garantizar que, en los casos en que los hechos de violencia han quedado establecidos, las víctimas reciben la debida indemnización por los daños económicos, físicos, psicológicos, morales y sociales sufridos, en correspondencia con el grado de gravedad, incluidos los gastos jurídicos contraídos.

37. prever el establecimiento de sistemas de financiación a fin de indemnizar a las víctimas.

Servicios a las víctimas y testigos: principios generales

El derecho a un recurso y una reparación abarca la prestación de servicios para ayudar a las víctimas, incluidas las sobrevivientes de la violencia de género, a recuperarse de las violaciones de derechos humanos sufridas.

En su observación general sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expuso algunas de las condiciones generales de los servicios necesarios para ayudar a las víctimas de violaciones de derechos humanos a recuperarse.¹⁴⁰ Amnistía Internacional cree que estas condiciones deben aplicarse a todos los servicios para que sean realmente efectivos.

Tales servicios deben cumplir lo siguiente:

¹³⁹ Asunto *Airey v. Ireland*, núm. 00006289/73, 9 de octubre de 1979, párr. 24.

¹⁴⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), doc. de la ONU E/C.12/2000/4 (2000).

– Disponibilidad: cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de servicios.

– Accesibilidad: los servicios deben ser accesibles a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado Parte sin discriminación, en especial a los sectores más vulnerables y marginados de la población, y la accesibilidad ha de ser física y económica (asequibilidad: la equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos).

– Aceptabilidad: los servicios deben ser respetuosos de la ética profesional, en particular de la confidencialidad, y culturalmente apropiados, a la par que sensibles a las cuestiones de género.

– Calidad: el personal encargado de prestar los servicios debe tener capacitación y profesionalidad, para poder responder a las necesidades.

El relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación ha determinado que la violencia doméstica es una de las principales causas de la falta de hogar de las mujeres y que la falta de hogar es una de las razones de que las mujeres continúen viviendo en situaciones de violencia. En concreto ha dicho:

En la mayoría de los países, desarrollados o en desarrollo, la violencia doméstica es una causa fundamental de que algunas mujeres se vean privadas de una vivienda y supone una amenaza real para la seguridad física de las mujeres y para la seguridad jurídica de la tenencia. Muchas mujeres aceptan permanecer en situaciones violentas porque se enfrentan a una vida sin un hogar si se oponen a la violencia doméstica.¹⁴¹

Protección y servicios de apoyo a sobrevivientes y testigos

Además de los principios generales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, los servicios a las víctimas y testigos de delitos deben cumplir requisitos específicos.

La Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.b:

Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados.

En el párrafo 24.t.iii se enuncia la necesidad de

medidas de protección, entre ellas refugios, asesoramiento, rehabilitación y servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de violencia o que se encuentren en peligro de serlo.

En el artículo 4.g de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional, que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos, dispongan de asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, así como estructuras de apoyo y, asimismo, adoptar todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica.

¹⁴¹ Doc. de la ONU E/CN.4/2003/55, párrs. 20-34, esp. párr. 27.

En el párrafo 124.1 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los Estados a:

Crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan dar parte de los actos de violencia cometidos contra ellas e interponer denuncias al respecto en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 7 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

7. Se exhorta a los Estados Miembros a que examinen, evalúen y enmienden sus procedimientos penales, según proceda, para cerciorarse de que:

[...]

c) Las mujeres que sean víctimas de violencia gocen de igual oportunidad para prestar declaración en los procesos penales que los demás testigos, y de que se hayan adoptado medidas para facilitar dicho testimonio y proteger su intimidad.

En este mismo texto se explica así la obligación de los Estados de prestar apoyo a las sobrevivientes de la violencia contra las mujeres y ayudarlas a obtener resarcimiento:

10. Se exhorta a los Estados Miembros a que, según proceda, tomen las siguientes medidas:

- a) Faciliten información a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia sobre sus derechos y el modo de hacerlos valer, sobre la forma de participar en un proceso penal y sobre la preparación, el desarrollo y la clausura de un proceso;*
- b) Alienten y asistan a las mujeres víctimas de violencia en la presentación, en la debida forma, de su demanda y a lo largo del proceso;*
- c) Se cercioren de que las mujeres que hayan sido víctimas de violencia reciban, por vía oficial y extraoficial, una reparación rápida y justa del daño sufrido, incluido el derecho a reclamar restitución o compensación de la persona declarada culpable o del Estado;*
- d) Proporcionen vías y procedimientos judiciales de fácil acceso y debidamente adaptados a las necesidades de las mujeres objeto de violencia, y que faciliten además la justa resolución de los casos;*
- e) Establezcan un registro de órdenes de amparo judicial y de separación de personas, a fin de que la policía y las autoridades de la justicia penal puedan determinar rápidamente si una orden está en vigor.*

En estas Estrategias se indica también qué programas deben los Estados poner en práctica para abordar la violencia contra las mujeres, a saber:

11. Se exhorta a los Estados Miembros, al sector privado, a las asociaciones profesionales pertinentes, a las fundaciones, a las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda, lleven a cabo lo siguiente:

- a) Establezcan, subvencionen y coordinen una red viable de instalaciones y servicios de emergencia y alojamiento temporal para mujeres en riesgo de ser víctimas de violencia, o que lo hayan sido, y para sus hijos;*
- b) Establezcan, subvencionen y coordinen servicios tales como líneas de llamada telefónica sin cargo, servicios de asesoramiento y de intervención durante las crisis y grupos de apoyo en beneficio de las mujeres que han sido víctimas de violencia y de sus hijos;*
- c) Conciban y patrocinen programas destinados a advertir sobre los peligros del alcohol y el abuso de estupefacientes y a prevenirlos, en vista de la frecuente*

presencia del abuso de alcohol y estupefacientes en los actos de violencia contra las mujeres;

- d) Establezcan mejores relaciones entre los servicios médicos, privados y de emergencia, y los organismos de la justicia penal con miras a facilitar la denuncia e inscripción registral de los actos de violencia contra las mujeres y la adopción de medidas al respecto;*
- e) Elaboren procedimientos modelo para ayudar a los litisconsortes en el sistema judicial penal a tratar con mujeres que hayan sido objeto de violencia;*
- f) Establezcan, donde sea posible, unidades especializadas con personas de disciplinas pertinentes especialmente capacitadas para tratar con las complejidades y la sensibilidad de las víctimas de casos de violencia contra la mujer.*

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

23. garantizar que las víctimas reciben, sin discriminación y tanto si presentan denuncia como si no, asistencia inmediata y exhaustiva de servicios profesionales, multidisciplinarios y coordinados, que incluya examen médico y medico-forense y tratamiento médico, junto con apoyo psicológico y social postraumático, así como asistencia jurídica, la cual debe proporcionarse de manera confidencial y gratuita y ha de estar disponible de modo permanente;

24. en particular, garantizar que todos los servicios y los recursos jurídicos disponibles para las víctimas de violencia doméstica se les proporcionan a las mujeres inmigrantes si los solicitan;

25. tomar todas las medidas necesarias para garantizar que la recogida de pruebas periciales e información se realiza de acuerdo con protocolos y formularios normalizados;

26. proporcionar a las víctimas documentación especialmente dirigida a ellas, informándolas de manera clara y comprensible de sus derechos, los servicios que han recibido y las medidas que pueden tomar, independientemente de que vayan a presentar o no denuncia, así como de sus posibilidades de continuar recibiendo apoyo psicológico, médico y social y asistencia jurídica;

27. promover la cooperación entre la policía, los servicios sociales y de salud y el sistema judicial a fin de garantizar acciones coordinadas y fomentar y apoyar el establecimiento de una red de ONG que colaboren en ellas;

28. fomentar el establecimiento de servicios de emergencia, como líneas telefónicas de ayuda anónimas y gratuitas para víctimas de violencia y/o para personas enfrentadas a situaciones de violencia o amenazadas por ellas; hacer un seguimiento regular de las llamadas y evaluar los datos obtenidos y la asistencia prestada con el debido respeto de las normas relativas a la protección de datos;

29. garantizar que la policía y demás órganos encargados de hacer cumplir la ley reciben, tratan y asesoran a las víctimas de manera adecuada, sobre la base del respeto al ser humano y su dignidad, y atienden las denuncias confidencialmente; las víctimas deben ser atendidas sin demora, por personal con formación especial, en instalaciones preparadas para entablar una relación de confianza entre la víctima y el agente de policía y garantizando en la medida de lo posible que la víctima tiene la posibilidad de ser atendida por una agente si lo desea;

30. con este fin, tomar medidas para aumentar el número de mujeres agentes en todos los niveles de responsabilidad;

31. garantizar que los niños son adecuadamente y totalmente atendidos por personal especializado en todas las etapas pertinentes (recepción inicial, policía, fiscalía y tribunales) y que la asistencia prestada se adapta a sus necesidades;

32. tomar medidas para garantizar el apoyo psicológico y moral necesario a los niños víctimas de violencia, estableciendo centros adecuados y dotándolos de personal formado para que los atienda desde el contacto inicial hasta su recuperación; estos servicios deben ser gratuitos;

33. tomar todas las medidas necesarias para garantizar que las víctimas no son objeto nunca de victimización secundaria ni de ningún trato en que no se tengan en cuenta las necesidades de género por parte de la policía, los encargados de prestarles atención médica y social y el personal judicial.

Acceso a los servicios de salud reproductiva

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.m que:

Los Estados Partes aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.

En su observación general 28, sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifiesta:

11. El Comité, a fin de evaluar el cumplimiento del artículo 7 del Pacto, así como del artículo 24, en que se prevé la protección especial del niño, necesita información sobre las leyes y prácticas nacionales relativas a la violencia en el hogar y otros tipos de violencia contra la mujer, con inclusión de la violación. También necesita saber si el Estado Parte da a la mujer que ha quedado embarazada como consecuencia de una violación acceso al aborto en condiciones de seguridad.

Capítulo 9.

Cumplir: hacer realidad el derecho de las mujeres a no sufrir violencia

El derecho internacional dispone una serie de programas y medidas específicos para hacer realidad el derecho de las mujeres a no sufrir violencia. Entre ellos figura la prevención de la violencia contra las mujeres por medio de diversas medidas educativas y sociales, como elaborar estudios, difundir las buenas prácticas y guiarse por la experiencia de otros países, por los organismos de derechos humanos de la ONU y por los movimientos de mujeres. Estas medidas educativas y sociales han de estar respaldadas por recursos suficientes y voluntad política firme.

Valores rectores para todos los programas

En la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU se establece lo siguiente:

5. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo están destinadas a proporcionar igualdad de jure y de facto entre hombres y mujeres. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo no dan trato preferente a las mujeres, sino que están encaminadas a garantizar reparación legal de toda desigualdad o forma de discriminación a la que tenga que hacer frente la mujer al tratar de obtener acceso a la justicia, sobre todo con respecto a los actos de violencia.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se establece lo siguiente:

- 3. Los Estados Miembros deben introducir, desarrollar y/o mejorar cuando sea necesario políticas nacionales contra la violencia basadas en:*
- a. la seguridad máxima y la protección de las víctimas;*
 - b. el refuerzo de la capacidad de actuación de las mujeres víctimas mediante el establecimiento de estructuras óptimas de apoyo y asistencia que eviten la victimización secundaria;*
 - c. el ajuste del derecho penal y civil, incluidos los procedimientos judiciales;*
 - d. la sensibilización de la opinión pública y la educación de los niños y los jóvenes;*
 - e. la formación especializada de los profesionales enfrentados a la violencia contra las mujeres;*
 - f. la prevención en todos los campos pertinentes.*

Planes nacionales de acción

Los mejores planes tienen elementos relacionados con la educación, la revisión legislativa, los organismos gubernamentales y la sensibilización. Proporcionan los mecanismos y recursos necesarios para que el gobierno y la sociedad civil trabajen juntos. Son, en esencia, programas para abordar las estructuras de desi-

*gualdad entre los géneros y hacer visibles los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad que han de verse afectados para que se produzcan cambios.*¹⁴²

En el artículo 4.e de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

4. En este marco será necesario establecer, cuando sea posible, a nivel nacional y en cooperación, cuando sea necesario, con las autoridades regionales y/o locales, una institución u órgano gubernamental de coordinación encargado de la aplicación de medidas para combatir la violencia contra las mujeres, así como de la vigilancia y evaluación de toda reforma jurídica o nueva forma de intervención en el campo de la acción contra la violencia, en consulta con las ONG y las instituciones académicas y de otras clases.

En el párrafo 124.j de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra la mujer.

En la resolución 52/86, la Asamblea General de la ONU insta a los Estados miembros

a que pongan en marcha estrategias, formulen políticas y difundan información con miras a promover la seguridad de la mujer en el hogar y en la sociedad en general, incluidas estrategias específicas de prevención del delito que reflejen la realidad de la vida de la mujer y tengan presentes las necesidades propias de la mujer en esferas como el desarrollo social, la ordenación del medio ambiente y los programas educativos de carácter preventivo.

Estudio y elaboración de estadísticas

*Quienes piensan que la violencia contra las mujeres no es un problema no pueden hacer caso omiso de los datos documentados. Las investigaciones sobre el modo en que los agentes del Estado responden a los casos de violencia han sido un instrumento decisivo para conseguir el compromiso gubernamental de poner fin a la impunidad. No es sólo cuestión de cifras, sino también de determinar cuadros de abuso –en el hogar, en la calle, en el lugar de trabajo o a manos del Estado– y cuadros de discriminación que obstaculizan el acceso a la justicia. Provistos de este conocimiento, los activistas se han granjeado el apoyo de los más altos niveles de la judicatura y la policía, han trabajado con cámaras legislativas para elaborar respuestas jurídicas y basadas en políticas y han mejorado los métodos de intervención y prevención.*¹⁴³

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.c que:

Los Estados Partes alienten la recopilación de estadísticas y la investigación de la amplitud, las causas y los efectos de la violencia y de la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella.

¹⁴² UNIFEM, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

¹⁴³ *Ibíd.*, pp. 60 y 61.

En el artículo 4.k de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Promover la investigación, recoger datos y compilar estadísticas, especialmente en lo concerniente a la violencia en el hogar, relacionadas con la frecuencia de las distintas formas de violencia contra la mujer, y fomentar las investigaciones sobre las causas, la naturaleza, la gravedad y las consecuencias de esta violencia, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos; se deberán publicar esas estadísticas, así como las conclusiones de las investigaciones.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

13. Se exhorta a los Estados Miembros, a los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales pertinentes, a los institutos de investigación, a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer a que, según proceda:

- a) Organicen encuestas sobre la índole y la extensión de la violencia contra la mujer;*
- b) Reúnan datos e información, desglosada por sexos, para analizar y utilizar, junto con la información ya disponible, a la hora de hacer evaluaciones de las necesidades y de tomar decisiones y determinar políticas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular en lo que respecta a:*
 - i) Las diferentes formas de violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias;*
 - ii) El vínculo entre la privación y la explotación económicas y la violencia ejercida contra la mujer;*
 - iii) La relación entre la víctima y la persona declarada culpable;*
 - iv) El efecto sobre el individuo culpable de varios tipos de intervenciones en lo que respecta a su rehabilitación o para evitar su reincidencia y en la reducción de la violencia contra la mujer;*
 - v) El uso de armas de fuego, drogas y alcohol, particularmente en los casos de violencia contra la mujer en el hogar;*
 - vi) La interrelación entre la victimización o la exposición a la violencia y la actividad violenta ulterior;*
- c) Vigilen la incidencia de la violencia contra la mujer, los índices de detención y liberación, procesos judiciales y cierre de causas penales y preparen informes anuales al respecto;*
- d) Evalúen la eficiencia y la eficacia del sistema de justicia penal en cuanto a su respuesta a las necesidades de las mujeres objeto de violencia.*

En el párrafo 5 del apéndice de la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se anima a trabajar en los campos siguientes:

- a) la preparación de estadísticas por género, estadísticas integradas e indicadores comunes a fin de evaluar mejor la magnitud de la violencia contra las mujeres;*
- b) las consecuencias de la violencia sobre las víctimas a medio y largo plazo;*
- c) las consecuencias sobre los testigos de la violencia, especialmente en el ámbito familiar;*
- d) los costes médicos, sociales y económicos de la violencia contra las mujeres;*
- e) la evaluación de la eficiencia de los sistemas judicial y jurídico en la lucha contra la violencia contra las mujeres;*
- f) las causas de la violencia contra las mujeres, es decir, las razones de que los hombres sean violentos y de que la sociedad apruebe tal violencia;*
- g) la elaboración de puntos de referencia en materia de violencia.*

Elaboración de directrices

Los Estados deben garantizar que el aprendizaje de las buenas prácticas para combatir la violencia contra las mujeres y apoyar a las víctimas está integrado en las normas y protocolos dirigidos a todos los profesionales que tratan a mujeres sobrevivientes de la violencia de género.

En el artículo 4.n de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Promover la elaboración de directrices adecuadas para ayudar a aplicar los principios enunciados en la presente Declaración.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece en su párrafo 124.g que los gobiernos deben:

Promover la integración activa y visible de una perspectiva basada en el género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra la mujer; alentar vigorosamente, respaldar y aplicar las medidas y los programas destinados a desarrollar los conocimientos y propiciar la comprensión de las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer entre los responsables de la aplicación de esas políticas, como los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, los miembros de la policía y los asistentes sociales, el personal médico y el personal judicial, así como entre las personas que se dedican a actividades relacionadas con las minorías, los migrantes y los refugiados, y establecer estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la prescindencia del género en las leyes o en las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales.

Presupuestos

Un importante indicativo del compromiso de los gobiernos de hacer los derechos realidad es la existencia de financiación apropiada, que responda a las necesidades, para la infraestructura del sistema de justicia penal, los servicios y el apoyo a las sobrevivientes de la violencia. Es un signo de su buena fe a la hora de cumplir las obligaciones que han contraído en virtud del derecho internacional de derechos humanos. Sin financiación adecuada, los planes para abordar la violencia contra las mujeres no prosperarán ni resultarán efectivos.

En el artículo 4.h de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Consignar en los presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer.

En el párrafo 124.p de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Asignar recursos suficientes en el presupuesto del Estado y movilizar recursos locales para actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer, incluso recursos para la aplicación de planes de acción a todos los niveles apropiados.

Urbanismo y ordenación del territorio

Un alumbrado público efectivo, espacios públicos bien concebidos y un transporte y otros servicios públicos seguros ayudan a prevenir los actos de violencia contra las mujeres y aumentan su confianza para participar en la vida pública. Estas medidas pueden reducir el número de mujeres que viven aisladas en sus propios hogares, lo cual puede influir en la violencia doméstica.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

21. animar a los encargados de tomar las decisiones en la esfera del urbanismo y la ordenación del territorio a tener en cuenta la necesidad de mejorar la seguridad de las mujeres y prevenir la comisión de actos violentos en lugares públicos;

22. en la medida de lo posible, tomar todas las medidas necesarias a este respecto, en relación especialmente con el alumbrado público, la organización del transporte público y los servicios de taxi, la concepción y ordenación de los estacionamientos y los edificios de viviendas.

En el párrafo 157 de su informe sobre la situación de la mujer en la localidad mexicana de Ciudad Juárez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó:

El aspecto de seguridad pública de esos asesinatos ha comenzado a ser tenido más en cuenta por las autoridades municipales y estatales. Las medidas tendientes a mejorar y ampliar el alumbrado público, pavimentar más caminos, incrementar la seguridad en las zonas de alto riesgo y mejorar la selección y supervisión de los conductores de autobuses que transportan trabajadores a toda hora del día y de la noche, combinadas con programas de control más estricto del consumo de alcohol y drogas y de los delitos relacionados con los mismos, son factores importantes para mejorar la seguridad de las mujeres en Ciudad Juárez. Aunque queda mucho por hacer, es alentador comprobar que se están adoptando nuevas medidas tendientes a lograr una más amplia colaboración y participación en la planificación de tales iniciativas, inclusive por parte de la sociedad civil. También reviste mucha importancia que en esos esfuerzos, desde su iniciación, se incorpore la perspectiva de género.

Sensibilización pública

En todas las culturas y en todas las religiones, muchos hombres y mujeres no son conscientes de la extensión y gravedad de la violencia de género. Ignoran, sobre todo, que tal violencia es un asunto de naturaleza penal y un abuso contra los derechos humanos, y la aceptan como parte normal y natural de la vida. El derecho y las normas internacionales obligan a los Estados a tomar medidas efectivas para cambiar esta situación por medio de educación pública de varias clases, dirigida a todos los sectores de la sociedad.

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.t.ii que los Estados Partes deben adoptar

medidas preventivas, entre ellas programas de información y educación para modificar las actitudes relativas al papel y la condición del hombre y de la mujer.

En el artículo 4.f de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Elaborar, con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales,

a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

- a) Establezcan y pongan en práctica programas pertinentes y eficaces de educación pública y de toma de conciencia del público destinados a prevenir la violencia contra la mujer mediante la promoción de la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres.*

Alfabetización jurídica

Reconociendo que a menudo las mujeres y las muchachas no denuncian los actos de violencia cometidos contra ellas porque no comprenden que son las víctimas y no protagonistas de la violencia, los Estados deberían emprender campañas de instrucción en materias jurídicas para que las mujeres conozcan sus derechos y para enseñarles a comprender el problema de la violencia en el hogar.¹⁴⁴

La alfabetización jurídica de las mujeres y las niñas es esencial, pues les permite hacer valer sus derechos. Sin ella, muchas continúan sufriendo en silencio.

En el artículo 4.d de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido.

Y se añade:

Los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

[...]

- d) Establezcan programas de divulgación y ofrezcan información a mujeres y en particular a aquellas que hayan sido víctimas de violencia, sobre la función de los sexos, los derechos humanos de la mujer y los aspectos sociales, de salud, jurídicos y económicos de la violencia contra la mujer, a fin de habilitar a las mujeres para protegerse contra todas las formas de la violencia.*

Educación pública

La Convención sobre la Mujer establece en su artículo 5 la siguiente obligación, vinculante para los Estados Partes en el tratado:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudi-*

¹⁴⁴ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996, párr. 142.g.

narias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

- b) *Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.*

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pide en su párrafo 24.f que:

[s]e adopten medidas eficaces para superar estas actitudes y prácticas. Los Estados deben introducir programas de educación y de información que ayuden a suprimir prejuicios que obstaculizan el logro de la igualdad de la mujer.

En el artículo 4.j de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Adoptar todas las medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados al hombre y a la mujer.

En el párrafo 124.k de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de la mujer y el hombre, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas al hombre y la mujer.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

[...]

- e) *Creen y divulguen información sobre las diferentes formas de violencia contra la mujer y sobre la idoneidad de los programas existentes para hacer frente a ese problema, así como programas relativos a la solución pacífica de conflictos, de una manera apropiada para el público involucrado, haciéndolo también en los centros docentes a todos los niveles.*

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

6. recopilar y poner a disposición del público en general información apropiada sobre los distintos tipos de violencia y sus consecuencias para las víctimas, incluidos datos estadísticos integrados, utilizando todos los medios de comunicación disponibles (prensa, radio y televisión, etc.).

7. movilizar a la opinión pública organizando o apoyando conferencias y campañas de información para que la sociedad tome conciencia del problema y de sus devas-

tadores efectos en las víctimas y en la sociedad en general y pueda, por tanto, tratar la cuestión de la violencia contra las mujeres abiertamente, sin prejuicios ni ideas preconcebidas.

Educación a través de los medios de comunicación

La presentación de mujeres y de la cuestión de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación puede tener efectos de gran alcance.

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pide en su párrafo 24.d que

[s]e adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten a la mujer y promuevan el respeto de la mujer.

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

15. Se exhorta a los Estados Miembros y a los medios de información, a las asociaciones de los medios de información, a los organismos internos que regulan esos medios, a las escuelas y a otros asociados pertinentes a que, respetando la libertad de los medios de comunicación, introduzcan, según proceda, campañas de toma de conciencia por parte del público y medidas y mecanismos adecuados, tales como códigos de ética y medidas internas de regulación con respecto a la violencia en los medios de información, destinadas a aumentar el respeto por los derechos de la mujer y a desalentar la discriminación y la creación de estereotipos referidos a la mujer.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

17. animar a los medios de comunicación a promover una imagen no estereotipada de las mujeres y los hombres, basada en el respeto del ser humano y su dignidad, y evitar los programas en que se relaciona la violencia con el sexo; en la medida de lo posible, estos criterios deben tenerse también en cuenta en la esfera de las nuevas tecnologías de la información;

18. animar a los medios de comunicación a participar en campañas de información para alertar al público en general de la violencia contra las mujeres;

19. fomentar la organización de proyectos de formación para informar a los profesionales de los medios de comunicación y alertarlos de las posibles consecuencias de los programas que relacionan la violencia con el sexo;

20. fomentar la elaboración de códigos de conducta para los profesionales de los medios de comunicación que tengan en cuenta la cuestión de la violencia contra las mujeres y fomentar la inclusión en el mandato de las organizaciones de vigilancia de los medios de comunicación, existentes o que se vayan a establecer, de tareas sobre cuestiones relativas a la violencia contra las mujeres y el sexismo.

Educación a través de la escuela

A fin de que sea lo más efectiva posible, la educación sobre la igualdad y el respeto mutuo entre los sexos, incluida la prevención de la violencia contra las mujeres, debe comenzar pronto, con la educación de los niños.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

15. garantizar que tanto los niños como las niñas reciben educación básica que evite los esquemas y prejuicios sociales y culturales, las imágenes estereotipadas de la

función de cada sexo, y comprenda información que permita el desarrollo de la personalidad, prestando especial atención a los jóvenes con dificultades; formar a todo el personal docente para que integre el concepto de igualdad entre los géneros en su enseñanza.

16. Incluir en los planes de estudios escolares información específica sobre los derechos de los niños, las líneas telefónicas de ayuda, las instituciones donde pueden pedir ayuda y las personas a las que pueden recurrir con confianza.

Educación pública centrada en los hombres

Este fenómeno universal [de la violencia contra la mujer] está arraigado en el legado patriarcal, cuyo fundamento es el interés de un grupo social por mantener y controlar métodos socialmente aceptables de reproducción de la especie. En ese contexto, el poder masculino, como mecanismo social institucionalizado, se utiliza para controlar la sexualidad y la capacidad reproductiva de la mujer [...] El estrecho vínculo entre poder y hegemonía masculina explican la generalización del patriarcado, mientras que la masculinidad se adapta continuamente a las necesidades cambiantes del poder, creando la oportunidad de eliminar algunas formas de violencia y al mismo tiempo la posibilidad de renovarlas o de establecer nuevas formas de violencia. El proceso de cambio de la modernización a la globalización ha puesto fin a algunos de los conflictos de larga data, en el mundo especialmente los que se vivieron durante la guerra fría. Sin embargo, han surgido nuevos conflictos provocados por las diferencias étnicas, raciales y religiosas, en los que participan no sólo los Estados sino también diversos agentes no estatales. La necesidad de establecer nuevos límites, sobre la base de lo que inicialmente pudo haber sido la búsqueda de una identidad local, se ha apoyado necesariamente en la visión del “otro” como enemigo externo.¹⁴⁵

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer se propone trabajar con los hombres para generar un cambio de actitudes, porque éste no es un problema sólo de las mujeres: cuando se maltrata a las mujeres, sus familiares, amigos y colegas también se ven afectados.

La necesidad de centrar los esfuerzos educativos en el cambio de conducta de los hombres se ve reflejada en numerosos documentos internacionales, como las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, donde se afirma lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

[...]

c) Establezcan programas de divulgación destinados a las personas declaradas culpables o a los posibles infractores, con el fin de promover la resolución pacífica de los conflictos, la regulación y el control de la agresividad y la modificación de las actitudes con respecto a las funciones y las relaciones de los sexos.

En la recomendación Rec(2002)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la protección de las mujeres contra la violencia se insta a los Estados miembros a:

13. organizar campañas de sensibilización sobre la violencia masculina contra las mujeres, haciendo hincapié en que los hombres deben asumir la responsabilidad de sus actos y animando a éstos a analizar y eliminar los mecanismos de la violencia y adoptar conductas distintas.

¹⁴⁵ Yakin Erturk, segunda relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU, E/CN.4/2004/66, 26 de diciembre de 2003, párrs. 35 y 36.

Cooperación con las organizaciones de mujeres

Las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, en especial las que prestan servicios prácticos inmediatos, como refugio y orientación, son una importante fuente de información, guía y experiencia sobre las necesidades de las sobrevivientes de la violencia. El derecho y las normas internacionales reconocen esta competencia y piden a los gobiernos que recurran a tales organizaciones en busca de guía.

En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

- o) Reconocer el importante papel que desempeñan en todo el mundo el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en la tarea de despertar la conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer y aliviar dicho problema;*
- p) Facilitar y promover la labor del movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales, y cooperar con ellos en los planos local, nacional y regional.*

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

14. Se exhorta a los Estados Miembros y al sector privado, a las asociaciones profesionales, fundaciones, a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, a las organizaciones en pro de la igualdad de la mujer y a los institutos de investigación a que, según proceda:

[...]

- f) Apoyen las iniciativas de las organizaciones que buscan la igualdad de la mujer y de las organizaciones no gubernamentales para aumentar la toma de conciencia sobre la cuestión de la violencia contra la mujer y contribuir a su eliminación.*

Presentación de informes a los organismos internacionales

Los Estados deben presentar informes periódicos a los organismos internacionales de derechos humanos, que proporcionan una valiosa orientación sobre la mejora del trato dispensado a las sobrevivientes de la violencia.

En el artículo 4.m de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a:

Incluir, en los informes que se presenten en virtud de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, información acerca de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas para poner en práctica la presente Declaración.

En el párrafo 124.q de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta igualmente a los gobiernos a:

Incluir, en los informes presentados de conformidad con los instrumentos pertinentes de derechos humanos de las Naciones Unidas, información sobre la violencia contra la mujer y sobre las medidas adoptadas para aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Capítulo 10.

La discriminación y la violencia basadas en la identidad de la víctima

La evolución reciente del pensamiento relativo a los derechos humanos ha puesto especialmente de manifiesto la necesidad de utilizar un enfoque centrado en la interseccionalidad. Se reconoce así la interrelación entre las diversas formas de discriminación, como el racismo, el sexismo y la homofobia, y el hecho de que los distintos aspectos de la identidad de una persona pueden agravar su vulnerabilidad a las violaciones de derechos humanos o su falta de acceso al resarcimiento.¹⁴⁶

La idea de respetar y garantizar los derechos de todos, independientemente de las circunstancias, es inherente al principio básico de derechos humanos de no discriminación. Todos los tratados de derechos humanos obligan a los Estados a aplicar los derechos “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.¹⁴⁷

En varias normas internacionales sobre asistencia particular se señalan medidas para la protección y promoción de los derechos de grupos específicos. Sin embargo, los derechos humanos fundamentales han de ser accesibles para todos, independientemente de su ciudadanía u otra condición jurídica.

Niñas

La prohibición absoluta de todas las formas de violencia contra las mujeres se aplica, por supuesto, a las niñas también. Las niñas disfrutan de protección similar —e igualmente absoluta— contra todas las formas de violencia por el hecho de ser menores. La Declaración Universal de Derechos Humanos dispone:

*La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.*¹⁴⁸

La Convención sobre los Derechos del Niño impone claramente a los Estados Partes la obligación de proteger a los niños de la violencia, tanto si es ejercida por funcionarios del Estado como por agentes no estatales. En su artículo 19.1 establece:

*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*¹⁴⁹

En el artículo 34 dispone:

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

¹⁴⁶ Charlotte Bunch, “Human Rights at the Intersection of Race and Gender”, en *Women At the Intersection: Indivisible Rights, Identities, and Oppressions*, Rita Raj, Charlotte Bunch y Elmira Nazombe, eds., Center for Women’s Global Leadership, New Jersey, 2002. Véase también el informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer a la Conferencia Mundial contra el Racismo, doc. de la ONU A/CONF.189/PC.3/5, 27 de julio de 2001.

¹⁴⁷ Artículos 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los órganos de vigilancia de los tratados han interpretado estas disposiciones en el sentido de que incluyen otros motivos prohibidos de discriminación, como la orientación sexual y la condición de seropositivo. Véase, por ejemplo, el dictamen del Comité de Derechos Humanos sobre la comunicación núm. 488/1992: Australia, 04/04/94, que confirmó que en la interpretación de la discriminación en razón del sexo ha de incluirse la orientación sexual, doc. de la ONU CCPR/C/50/D/488/1992 (1994).

¹⁴⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A(III) de la Asamblea General de la ONU, adoptada el 10 de diciembre de 1948, artículo 25.2. Véase igualmente el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁴⁹ Artículo 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU en la resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

- a) *La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;*
- b) *La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;*
- c) *La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.*

En el artículo 37 establece:

Los Estados Partes velarán por que:

- a) *Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*

Mujeres bisexuales, lesbianas y transexuales

La discriminación debida a la orientación sexual y a la identidad de género puede también ser causa de violencia contra las mujeres. Al analizar cómo esta violencia está arraigada en el control de la sexualidad femenina, la relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha destacado los riesgos que corren las mujeres que transgreden las normas sociales que regulan la conducta sexual, en particular las mujeres no heterosexuales.¹⁵⁰

La relatora especial sobre la violencia contra la mujer ha señalado:

Si se considera que la conducta sexual de una mujer es inapropiada con arreglo a los cánones comunitarios, esa mujer puede ser castigada. [...] En la mayoría de las comunidades, la opción de la mujer en materia de actividad sexual se limita al matrimonio con un hombre de la misma comunidad. La mujer que elige un camino desaprobado por la comunidad, ya sea mantener relaciones sexuales con un hombre sin estar casada, o mantener esas relaciones con personas ajenas a la comunidad étnica, religiosa o clasista, o que expresa su sexualidad mediante formas distintas de la heterosexualidad, suele ser víctima de violencia y tratos degradantes.¹⁵¹

Al tratar “el derecho a la vida y la orientación sexual” la relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha insistido en la correlación entre la estigmatización y el castigo de las lesbianas y los gays por el Estado y la violencia contra ellos en la comunidad, señalando:

La Relatora Especial considera inaceptable que en algunos Estados las relaciones homosexuales todavía sean punibles con la muerte. Debe recordarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sólo puede imponerse la pena de muerte por los delitos más graves, disposición ésta que excluye claramente las cuestiones de orientación sexual. En este contexto, la Relatora Especial desea reiterar su convicción de que la persistencia de los prejuicios contra los miembros de minorías sexuales y, en particular, la tipificación penal de las cuestiones de orientación sexual, contribuyen a agravar la estigmatización social de esas personas, lo que a su vez las hace más vulnerables a la violencia y a los abusos en materia de derechos humanos, incluidas las amenazas de muerte y las violaciones del derecho a la vida, que suelen cometerse en un clima de impunidad. La Relatora Especial señala que con frecuencia el tratamiento tendencioso de esta cuestión en los medios de comunicación contribuye también a crear una atmósfera de impunidad e indiferencia en torno a los delitos cometidos contra los miembros de minorías sexuales.¹⁵²

Mujeres de zonas rurales

Las mujeres de comunidades rurales aisladas tienen a menudo dificultades para recurrir a otros en busca de ayuda y acceder a los servicios necesarios.

¹⁵⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, *Prácticas culturales dentro de la familia que entrañan violencia contra la mujer*, doc. de la ONU E/CN.4/2002/83, 31 de enero de 2002.

¹⁵¹ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/1997/47, 12 de febrero de 1997.

¹⁵² Las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Informe de la Relatora Especial, Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 2000/31 de la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2001/9, 11 de enero de 2001, párr. 50.

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24 que:

- o) Los Estados Partes garanticen que en las zonas rurales los servicios para víctimas de la violencia sean asequibles a las mujeres y que, de ser necesario, se presten servicios especiales a las comunidades aisladas.*
- p) Las medidas destinadas a proteger de la violencia incluyan las oportunidades de capacitación y empleo y la supervisión de las condiciones de trabajo de empleadas domésticas.*
- q) Los Estados Partes informen acerca de los riesgos para las mujeres de las zonas rurales, la amplitud y la índole de la violencia y los malos tratos a que se las somete y su necesidad de apoyo y otros servicios y la posibilidad de conseguirlos, y acerca de la eficacia de las medidas para superar la violencia.*

Mujeres con discapacidad

En el párrafo 124.m de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la violencia contra la mujer.

Capítulo 11.

Incumplimiento del deber de respetar, proteger y garantizar los derechos

A pesar de los éxitos alcanzados en la sensibilización y la fijación de normas [...] muy poco ha cambiado en la vida de la mayoría de las mujeres. Unas pocas mujeres se han beneficiado de estos cambios, pero para la gran mayoría la violencia contra la mujer sigue siendo una cuestión tabú, que resulta invisible en la sociedad y es un hecho vergonzoso. Las estadísticas siguen indicando elevados niveles de violencia y maltrato. En la mayoría de los casos de violencia contra la mujer quienes la cometen resultan impunes, lo cual hace que se perpetúe este grave delito. Debe hacerse más por garantizar la igualdad de acceso a la protección y a las garantías judiciales efectiva [...] Si durante el primer decenio [de existencia del cargo de relator especial sobre la mujer] se puso el acento en la fijación de normas y la sensibilización, el segundo decenio debe estar centrado en la aplicación efectiva y en la elaboración de estrategias innovadoras para que la prohibición de la violencia se convierta en una realidad tangible para las mujeres del mundo.¹⁵³

A pesar de estar los Estados claramente obligados por el derecho internacional de derechos humanos a tomar medidas efectivas para respetar, proteger y garantizar los derechos, y de existir detalladas directrices sobre las medidas prácticas necesarias, la violencia contra las mujeres sigue siendo un fenómeno generalizado y sistemático.

Son muchas las cosas que los Estados pueden hacer para salvar la distancia entre sus obligaciones y los resultados insuficientes. Pueden estudiar el problema de manera efectiva y consultar con las mujeres sobre qué las ayudaría a escapar de situaciones de violencia, pueden ejercer su voluntad política por medio del compromiso sincero de cambiar y la asignación de recursos, pueden realizar investigaciones sobre las causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres y pueden entablar un diálogo constructivo con las instituciones internacionales, los organismos de la ONU y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

¿Cuándo se incumple el deber de ejercer la diligencia debida?

No obstante, a diferencia de la acción directa del Estado, la norma para establecer la complicidad de éste en las violaciones cometidas por particulares es más relativa. Para demostrar la complicidad deberá establecerse que el Estado consiente una serie de violaciones por omisión generalizada. Cuando no participan activamente en los incidentes de violencia en el hogar o habitualmente descartan las pruebas de asesinato, violación o agresión de las mujeres por sus parejas, en general los Estados no adoptan las medidas mínimas necesarias para proteger los derechos de sus ciudadanas a la integridad física y, en casos extremos, a la vida. Esta actitud sugiere que esas agresiones se justifican y no serán castigadas. Para evitar esa compli-

¹⁵³ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, párrs. 77 y 78.

*idad los Estados deben demostrar la debida diligencia tomando medidas activas para proteger, procesar y castigar a los particulares que cometen las agresiones.*¹⁵⁴

La jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos no ha ofrecido aún una explicación detallada de cuándo se cumple el deber de ejercer la diligencia debida en la aplicación de los derechos. En algunos casos tomados de esta jurisprudencia se han cometido claras infracciones. Por ejemplo, en el asunto *A v. UK*, había una laguna jurídica a causa de la cual no se brindaba protección a ciertas víctimas. No obstante, hay casos de no intervención, en la práctica, de los agentes del Estado en situaciones específicas antes o después de las violaciones de derechos humanos (como *Osman v. UK* y *E v. UK*) en los que la diferencia entre cumplir e incumplir la obligación del Estado no está tan clara.

De todos modos, la norma general según el derecho de los tratados es que las obligaciones han de cumplirse de buena fe. Todavía no se ha determinado si los Estados deben aplicar todas las medidas positivas expuestas *supra* (apartados 5 a 11) a fin de cumplir el deber de la diligencia debida. Si se decidiera que sí, serían muy pocos los Estados que podrían afirmar haberlo hecho y menos aún los que harían un seguimiento de los resultados y realizarían ajustes según su eficacia para prevenir la violencia y responder a las necesidades de las víctimas.

Aplicar una norma estricta de responsabilidad por no prevenir los actos de violencia contra las mujeres cometidos por agentes no estatales –lo que supone que el Estado sería considerado responsable de tales actos independientemente de las circunstancias– es excesivo, como ha demostrado el asunto *Osman v. UK*. Pero es evidente, como se explica en casos como el de Velásquez Rodríguez,¹⁵⁵ que los Estados deben establecer un sistema general de medidas de justicia penal y servicios, aplicar plenamente las recomendaciones formuladas *supra*, vigilar la eficacia y hacer cambios según las experiencias y necesidades de las víctimas.

154 Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/1996/53, 6 de febrero de 1996, párr. 33.

155 Corte IDH, serie C, núm. 4, caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988.

Capítulo 12.

No hay excusas para no aplicar todas las recomendaciones

No hay excusas: la cultura

*Los derechos humanos, tales como la igualdad en la dignidad de todos los seres humanos, existen en todas las tradiciones culturales del mundo. En tal sentido, se cuenta con una base suficiente en todas las tradiciones culturales para fomentar y promover el valor de los derechos humanos.*¹⁵⁶

*[E]l mayor problema para los derechos humanos proviene de la doctrina de relativismo cultural en que las cuestiones de la mujer desempeñan un papel vital. Es importante hacer frente a este problema con una mentalidad abierta y sin arrogancia haciendo que los hombres y mujeres de las comunidades locales participen en la reivindicación de los derechos humanos y la dignidad humana.*¹⁵⁷

La conocida expresión “choque de civilizaciones” se está convirtiendo rápidamente en una profecía que se cumple por sí misma, una línea imaginaria que divide profundamente al mundo. Los acontecimientos del 11 de septiembre y sus consecuencias han reafirmado aún más esa tendencia. La creciente politización de la cultura, especialmente su manifestación en forma de fundamentalismo(s) religioso(s), en la competencia por la supremacía mundial plantea un reto importante para el ejercicio de la gobernanza a nivel nacional e internacional basada en el orden normativo que rige los mecanismos internacionales de derechos humanos, particularmente en lo que afecta a la mujer. Los nuevos sistemas de “normatividad”, que derivan su legitimidad de la cultura y la religión, fueron señalados por la ex Relatora Especial como el mayor problema para los derechos humanos de la mujer [...]. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer también pone de relieve las contradicciones a que puede dar lugar la superposición de los derechos colectivos y los derechos humanos de la mujer. Ante esa paradoja, cabe preguntarse si el derecho a la diferencia y la especificidad cultural, consagrado en la libertad de religión y creencia, contradice la universalidad de los derechos humanos de la mujer. La pregunta podría plantearse de otra manera: ¿Es el control sobre la mujer y la reglamentación al respecto la única forma de mantener la especificidad y las tradiciones culturales? ¿Es la cultura o la coacción patriarcal autoritaria y los intereses de la hegemonía masculina lo que viola los derechos humanos de la mujer en todas partes? ¿Está ejerciendo su derecho en nombre de la cultura el hombre que le pega a su mujer? De ser así, ¿son la cultura, la tradición y la religión sólo propiedad del hombre? [...] Las normas universales de derechos humanos son claras al respecto. La Declaración [sobre la eliminación de la violencia contra la mujer] subraya que los Estados no deben “invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminar [la violencia contra la mujer]” (art. 4).

*El diálogo entre las civilizaciones, basado en la convergencia de los valores arraigados en el patrimonio común de los derechos humanos, es fundamental para poner resistencia al extremismo religioso y a la violación por éste de los derechos humanos de la mujer. El consenso a que se llegue sobre los valores y normas mediante ese diálogo constructivo permitirá una mayor convergencia de las actividades para lograr la unidad en la diversidad.*¹⁵⁸

¹⁵⁶ Radhika Coomaraswamy, relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU E/CN.4/2003/75, párr. 62.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 83.

¹⁵⁸ Yakin Erturk, segunda relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU, E/CN.4/2004/66, 26 de diciembre de 2003, párrs. 38 y 39.

No hay justificación para no ejercer la diligencia debida en relación con la violencia contra las mujeres. Los Estados están obligados a tomar medidas efectivas para garantizar los derechos. Sin embargo, algunos Estados sostienen que hay obligaciones más importantes que cumplir desde el punto de vista de conservar ciertas leyes y prácticas religiosas, culturales o tradicionales de su país.

La violencia contra las mujeres, en especial la perpetrada en el hogar, es un fenómeno del que a las víctimas les cuesta a menudo escapar debido a prácticas tradicionales o culturales aprobadas por el Estado. Entre tales prácticas figuran el matrimonio forzado o a temprana edad, las limitaciones impuestas a las mujeres que acceden al divorcio o al mantenimiento familiar y la restricción de la capacidad de las mujeres para trabajar a fin de ganarse la vida o para conseguir la custodia de sus hijos cuando no tienen esposo ni ningún familiar varón que las mantenga.

La Convención sobre la Mujer dispone explícitamente que todo tipo de excusa basada en la cultura, la tradición o la religión que comporte discriminación contra las mujeres (y, por extensión, violencia contra ellas) es inaceptable.

En su artículo 2 establece:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

[...]

Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

Abundando en este punto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en el párrafo 11 de su recomendación general 19:

Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Esos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación. El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En el artículo 4.i de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se insta a los Estados Partes a

condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla.

El Comité de Derechos Humanos ha manifestado:

Los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos].¹⁵⁹

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece en su párrafo 124.a que los gobiernos deben:

Condenar la violencia contra la mujer y abstenerse de invocar ninguna costumbre, tradición o consideración de carácter religioso para eludir las obligaciones con respecto a su eliminación que figuran en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

¹⁵⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 28, artículo 3 (Igualdad de derechos entre hombres y mujeres), doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 de marzo de 2000, párr. 5.

La recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su párrafo 24.e que:

En los informes que presenten, los Estados Partes individualicen la índole y el alcance de las actitudes, costumbres y prácticas que perpetúan la violencia contra la mujer, y el tipo de violencia que engendran. Se debe informar sobre las medidas que hayan tomado para superar la violencia y sobre los resultados obtenidos.

No hay excusas: la violencia estatal de género

Algunas leyes son en sí mismas causa directa de violencia de género. Por ejemplo, las leyes que penan el adulterio conducen al encarcelamiento de mujeres y niñas, a la imposición de condenas que constituyen tortura o trato cruel, inhumano o degradante, como la flagelación, y a violaciones del derecho a la vida, como la pena de muerte. Amnistía Internacional cree que el Estado no debe tratar como delito las relaciones sexuales con consentimiento mutuo y que tales leyes deben ser eliminadas de los códigos. Haciendo cumplir estas leyes, el propio Estado comete violencia de género y viola normas de derechos humanos, como la prohibición de la tortura y los malos tratos y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual “sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos”.

No hay excusas: la inercia

A menudo, los Estados no aplican los derechos por inercia, por no estar dispuestos a examinar con espíritu crítico sus leyes y prácticas y a hacer los cambios necesarios. El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que un Estado “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

En la observación general 31, sobre el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU afirma:

Los Estados Partes, cuando ratifiquen el Pacto, habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto [...] La obligación consignada en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto no admite reservas y es inmediata.¹⁶⁰

Este principio se halla respaldado por una regla básica de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados según la cual las obligaciones contraídas en virtud de los tratados han de cumplirse de buena fe. Los Estados asumen libremente tales obligaciones y dan su consentimiento a estar jurídicamente obligados a cumplirlas. Los tratados son acuerdos que deben regir la conducta de los Estados: tienen que cumplirse en la práctica; no son sólo papel. Los tratados deben cumplirse incluso si son contrarios a la legislación interna: los Estados que ratifican un nuevo tratado o se adhieren a él están obligados a reformar sus leyes a fin de poder aplicarlo y cumplirlo en la práctica.

No hay excusas: la pobreza

En el párrafo 14 de la observación general 31, sobre el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifiesta:

No se puede justificar el incumplimiento de esta obligación haciendo referencia a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado.

El Comité de los Derechos del Niño, examinando la misma cuestión, la disponibilidad de los recursos para abordar los derechos, ha manifestado que los Estados han de poder demostrar que han aplicado en la mayor medida posible los recursos disponibles.

¹⁶⁰ Observación general núm. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, adoptada por el Comité de Derechos Humanos el 29 de marzo de 2004, doc. de la ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párrs. 13 y 14.

El compromiso y la voluntad política se pueden demostrar de manera concreta proporcionando una parte razonable de los recursos disponibles, incluso si éstos son pocos.

No hay excusas: la falta de progresos

*A pesar de los importantes avances realizados en la formulación de normas y reglas de derechos humanos para abordar la violencia contra las mujeres, sigue habiendo un considerable vacío en su aplicación. Para llenar este vacío es preciso que las normas estén cimentadas en el ámbito local. Las comunidades tienen que participar en la tarea de traducir las disposiciones internacionales en leyes, planes y acciones para que estos mecanismos tengan significado en la vida cotidiana. Lo mejor para este proceso es que existan las bases de un marco jurídico y un compromiso claros con el Estado de derecho.*¹⁶¹

En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, incluidas en el anexo de la resolución 52/86 de la Asamblea General de la ONU, se establece lo siguiente:

16. Se exhorta a los Estados Miembros y a los órganos y entidades de las Naciones Unidas a que, según proceda:

- a) Intercambien información sobre los modelos de intervención y los programas preventivos que hayan tenido éxito en la eliminación de la violencia contra la mujer, y preparen una guía de esos modelos;*
- b) Cooperen y colaboren a nivel regional e internacional con las entidades pertinentes para prevenir la violencia contra la mujer y promuevan medidas que lleven a los autores de este tipo de hechos ante la justicia, mediante sistemas de cooperación y de asistencia internacional compatibles con el derecho interno;*
- c) Contribuyan al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y le presten apoyo en sus actividades para eliminar la violencia contra la mujer.*

Es esencial que los Estados continúen evaluando con espíritu crítico la magnitud de violaciones de derechos humanos como la violencia contra las mujeres cuando se cometen. Deben también seguir revisando la eficacia de su legislación, sus políticas y su administración. Las iniciativas tomadas con el fin de erradicar la violencia contra las mujeres han tenido diversos grados de éxito, pero en todos los casos han sido parciales y no han tenido un seguimiento constante. Se ha determinado que es en una vigilancia más clara y efectiva de la magnitud de la violencia contra las mujeres y de la eficacia de los recursos donde radica el progreso a la hora de garantizar la debida aplicación del derecho internacional de derechos humanos para proteger a las mujeres de la violencia.¹⁶²

En el párrafo 124.d de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se insta a los gobiernos a:

Adoptar o aplicar las leyes pertinentes, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de asegurar su eficacia para eliminar la violencia contra la mujer, haciendo hincapié en la prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables; adoptar medidas para garantizar la protección de las mujeres víctimas de la violencia, el acceso a remedios justos y eficaces, inclusive la reparación de los daños causados, la indemnización y la curación de las víctimas y la rehabilitación de los agresores.

Para erradicar la violencia contra las mujeres a largo plazo hace falta valor, creatividad, rigurosidad y la acción coordinada de los activistas de los países, los gobiernos y los órganos internacionales de derechos humanos. Será necesario tratar con sensibilidad con las sobrevivientes para que expliquen sus experiencias y sus necesidades a fin de examinar posibles soluciones y compartir las buenas prácticas.

¹⁶¹ UNIFEM, *op. cit.*, p. 75.

¹⁶² Véase Yakin Erturk, segunda relatora especial sobre la violencia contra la mujer, informe a la Comisión de Derechos Humanos, doc. de la ONU, E/CN.4/2004/66, 26 de diciembre de 2003, párrs. 64-66.

El vergonzoso fenómeno de la violencia contra las mujeres persiste debido en parte a la apatía con que lo mira el mundo a pesar de ser un abuso atroz contra los derechos humanos. La violencia contra las mujeres, al igual que la esclavitud y la tortura hace siglos, se considera algo normal, natural, inevitable y aceptable. Pero al igual que la esclavitud y la tortura, no es nada de esto. Los actos de violencia contra mujeres son delitos. Es preciso prevenirlos, y si no se puede, sus autores han de ser juzgados y condenados. Como en el caso de la esclavitud y la tortura, se puede avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres tomando tal abuso contra los derechos humanos como lo que es y condenándolo públicamente, además de adoptando medidas contra sus autores.

Se ha preguntado a Amnistía Internacional si la campaña que ha emprendido para poner fin a la violencia contra las mujeres tiene posibilidades de éxito. La tortura persiste a pesar de los esfuerzos realizados por los activistas de derechos humanos a lo largo de los últimos 40 años. Es posible que la violencia contra las mujeres persista también a pesar del trabajo de Amnistía Internacional y de los esfuerzos de un número incontable de valerosas mujeres y hombres que tratan de erradicarla. Pero un mundo donde toda la sociedad sepa que la violencia contra las mujeres es un abuso inaceptable contra los derechos humanos será un logro en sí mismo y un importante avance en la erradicación.

La carpeta de materiales para el activismo se compone de las siete publicaciones siguientes, todas las cuales están relacionadas entre sí y se han preparado con objeto de que sean utilizadas por quienes se esfuerzan por combatir la violencia contra las mujeres:

Hacer los derechos realidad: Talleres de sensibilización sobre cuestiones de género y la educación en derechos humanos (Índice AI: ACT 77/035/2004), conjunto de material general de educación en derechos humanos sobre los conceptos básicos de género y derechos de las mujeres.

Hacer los derechos realidad: Organización de la campaña (Índice AI: ACT 77/051/2004), guía de actividades de defensa de los derechos de las mujeres. Ofrece información sobre métodos prácticos de generar cambios, como la captación de apoyos, el uso de los medios de comunicación y la defensa jurídica en tribunales penales y civiles.

Hacer los derechos realidad: El deber de los Estados de abordar la violencia contra las mujeres (Índice AI: ACT 77/049/2004), guía del derecho y las normas internacionales de derechos humanos relativos al deber que tienen los Estados, en virtud del derecho internacional, de abordar la violencia contra las mujeres.

Hacer los derechos realidad: La violencia contra las mujeres en los conflictos armados (Índice AI: ACT 77/050/2004), guía de las normas jurídicas internacionales relativas a la violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado.

Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para jóvenes (Índice AI: ACT 77/053/2004), conjunto de material de educación en derechos humanos sobre los derechos de las mujeres en el derecho internacional, dirigido a los jóvenes.

Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para periodistas (Índice AI: ACT 77/054/2004), conjunto de material de educación en derechos humanos sobre los derechos de las mujeres en el derecho internacional, dirigido a quienes trabajan en medios de comunicación.

Hacer los derechos realidad: Taller de educación en derechos humanos para organizaciones no gubernamentales (Índice AI: ACT 77/055/2004), conjunto de material de educación en derechos humanos sobre los derechos de las mujeres en el derecho internacional, dirigido a quienes trabajan en organizaciones no gubernamentales.