

LA RESPUESTA DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO ANTE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Susana SANZ CABALLERO

*Catedrática de Derecho Internacional Público de la
Universidad CEU Cardenal Herrera,*

*Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea y
miembro del Consejo del International Institute of Human Rights*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Normativa internacional para la prevención y respuesta ante la violencia contra la mujer y las niñas. 3. Las causas estructurales de la violencia contra la mujer y la niña. 3.1. El patriarcado como causa estructural de la violencia contra las mujeres de cualquier edad. 3.2. La cultura como causa estructural de la violencia contra la mujer y la niña. 3.3. Otras causas estructurales de la violencia contra la mujer y la niña. 3.4. El rol de la inacción del Estado. 4. Medidas a adoptar por parte de los Estados. 5. Conclusiones.

RESUMEN: Partiendo de la base empírica e irrefutable de que la violencia contra la mujer y la niña es una lacra universal y que, además, no remite con el avance de la sociedad, el trabajo hace un recorrido sobre la evolución y las medidas internacionales adoptadas para acabar con este tipo de violencia, tanto las de prevención como las de sanción y reparación de los daños. A continuación, el trabajo se adentra en el análisis de las causas estructurales identificadas. Por Naciones Unidas de la violencia contra la mujer y la niña, entre ellas, el patriarcado, la cultura y la inacción del Estado.

1. INTRODUCCIÓN

Durante siglos, la violencia contra la mujer no fue considerada una cuestión con relevancia internacional, tampoco estatal. Ni siquiera se consideraba un problema que afectase a la esfera pública, y lo que es más grave, no se estimaba relevante.

1 Este artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación DER2013-47866-C03-2-P del MINECO que dirige la autora de esta contribución y que lleva por título «El interés superior del niño como derecho, principio y regla de procedimiento».

Aunque era un secreto a voces que la violencia contra la mujer se producía en los cuatro puntos cardinales del planeta, parecía que era una realidad inevitable con la que había que convivir y a la que había que resignarse. Siempre había para los Estados temas «más importantes y elevados» de los que ocuparse, «auténticos» asuntos públicos que merecían la atención de las autoridades, quedando relegados los abusos contra la mujer al silencio, cuando no, a la negación. La violencia contra la mujer siempre ha sido un «no tema»².

Sin embargo, en los últimos decenios y fruto especialmente de la labor de denuncia protagonizada por las organizaciones de mujeres en todo el mundo, Naciones Unidas empezó a tomar conciencia de la magnitud de la pandemia y empezó a tratar la cuestión de la lucha contra la violencia contra la mujer como una prioridad. En este proceso de concienciación jugó un importante rol el reconocimiento de que los actos de violencia contra la mujer no eran un conjunto de actos aislados de mala conducta ocurridos al azar protagonizados por algunos individuos sino que eran el resultado de unas relaciones profundamente arraigadas en la sociedad sobre una pretendida subordinación de la mujer al varón³.

El primer paso en esta labor más proactiva de Naciones Unidas en relación con la lucha contra esta lacra fue reconocer que la violencia contra la mujer, sea adulta o menor de edad, es una violación grave de los derechos humanos. Algo tan obvio no fue siempre evidente, puesto que no fue hasta 1993 que Naciones Unidas estableció este vínculo incontestable en la Cumbre Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena. A partir de esta constatación ha sido fácil reconocer que la violencia contra la mujer tiene no sólo costes en términos de derechos humanos sino también altos costes económicos, sociales, laborales, sanitarios, hospitalarios, de salud, reproductivos, judiciales, psicológicos, escolares, familiares, comunitarios, de desarrollo, políticos, de paz y de toda índole. Hoy día está establecido que la violencia contra

2 Sanz Caballero, S.: «La violencia contra la mujer, ¿una forma de tortura? El Derecho Internacional, llamando a las cosas por su nombres», en *Mujer, Derecho y Sociedad en el siglo XXI*, Abril. R. y Uribe, A. (coords.), Tirant, 2010, p. 168; Sanz Caballero, S.: «El tratamiento de la violencia contra la mujer en la Organización de las Naciones Unidas», en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2004, vol. LVI, p. 530; Ockrent, C. (dir.): *Le livre noir de la condition des femmes*, 2006, París, Eds. XO; Debauche, A. y Hamel, C.: «Violence contre les femmes», en *Nouvelles Questions Féministes*, 2012, vol. 33, n. 1.

3 Sorensen, B.: «La violence conjugale: simple symptôme ou geste planifié dans l'ordre social? », en *Revue Service Social*, 1995, vol. 44, n. 2, p. 165.

la mujer es un problema de la sociedad. Asimismo, está acreditado que se trata de un fenómeno mundial y sistémico arraigado en los desequilibrios de poder y en la desigualdad estructural que siempre ha existido, y que subsiste, entre los hombres y las mujeres.

El reconocimiento de que la violencia contra la mujer y las niñas es un problema de derechos humanos tiene como consecuencia el imponer a los Estados la obligación de prevenir, erradicar y castigar a los culpables de estos actos de violencia. Así, el responder o no a la violencia contra la mujer deja de ser algo discrecional para convertirse en obligación de Estado puesto que es el Estado quien cuenta con los medios jurídicos, económicos, penitenciarios, policiales, judiciales y de todo tipo para luchar contra este mal, previniéndolo, investigando los abusos, reparando a las víctimas y responsabilizando a los agresores de sus delitos. Esto no significa que el Estado sea siempre responsable de los actos de violencia cometidos contra una mujer, independientemente de las circunstancias. Por supuesto, lo será si son sus propios agentes quienes perpetran dichos actos de violencia. Pero también lo será si no investiga dichos actos o si ignora sus deberes de asistir a la víctima y de sancionar a los culpables. La clave para considerar si la violación de los derechos humanos de la mujer y la niña es atribuible al Estado se basará en los criterios de diligencia y de razonabilidad, según los cuales el Estado será responsable si no actúa adecuadamente de acuerdo con los medios existentes tanto para hacer frente a los casos concretos de violencia contra la mujer como para remediar las causas estructurales que la alientan, como modo de prevenir futuros episodios de violencia. De este modo, la inacción o toma de medidas inadecuadas se constituirá en una violación del deber del Estado de luchar contra este tipo de violencia.

2. NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y RESPUESTA ANTE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LAS NIÑAS

A medida que la lucha contra la violencia contra la mujer y las niñas ha sido asumida como un tema prioritario para Naciones Unidas, se han ido fijando normas y acuerdos internacionales en el marco de esta Organización para acabar con la misma. La mayoría de esas normas son de *soft law*, y de hecho destaca el dato de que el Convenio de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer de 1979 no haga alusión expresa a la violencia contra la mujer. Sin embargo, algunos documentos con valor de *hard law* mencionan explícitamente esta violación de los derechos humanos.

El Convenio de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer entró en vigor en 1981 y tiene un protocolo adicional de 2000. Es un instrumento internacional de carácter vinculante para los Estados que se adhieran al mismo y define la discriminación contra la mujer, identifica varias formas de discriminación y establece un programa de acción para los Estados. Los Estados partes se obligan a adoptar las medidas necesarias tendentes a proteger y mantener los derechos humanos de la mujer y a terminar con todas las formas de discriminación de la misma. Los Estados partes se comprometen también a someter informes nacionales periódicos al órgano de aplicación de la Convención, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer. Sin embargo, como hemos indicado, el Convenio no menciona la violencia contra la mujer, aunque dos de las recomendaciones del Comité (la 12 y la 19) se han encargado de clarificar que el Convenio incluye la violencia contra la mujer y que ésta es una forma de discriminación. La primera de estas recomendaciones señala la obligación estatal de proteger a la mujer contra todo acto de violencia así como la obligación de los Estados de incluir en sus informes periódicos datos sobre la frecuencia con la que se produce la violencia contra la mujer en sus territorios⁴. La segunda recomendación establece con toda claridad que la violencia contra la mujer es un modo de discriminación de la mujer y que, por tanto, entra dentro del ámbito del Convenio⁵.

La problemática de la violencia contra la mujer se planteó de forma expresa por primera vez durante la Segunda Conferencia Mundial del Decenio de Naciones Unidas para la Mujer, en 1980, reunida en Copenhague. De las 48 resoluciones que se aprobaron en dicha conferencia, una llevaba por título «La mujer maltratada y la violencia en la familia». En ella se puso de manifiesto la necesidad de reconocer que los malos tratos infligidos a familiares constituyen un problema de consecuencias sociales que se perpetúa de una generación a la siguiente. Podemos considerar esta resolución como un precedente de la normativa específica que ha surgido posteriormente sobre la violencia contra la mujer. En ella se pedía el fin de la violencia así como la protección de la mujer y de los niños del abuso mental y físico, pero como claramente se desprende del título de la resolución, aún se consideraba entonces que más que un asunto de las autoridades públicas, la violencia contra la mujer era un asunto familiar⁶.

4 A/44/38 (1989).

5 A/47/38 (1992).

6 AGNU: A/RES/35/136.

En la misma línea, en 1985 la Asamblea General aprobó su Resolución sobre Violencia en el Hogar, donde sigue poniendo el acento en el rol central que desempeña la familia a la hora de prevenir y proteger frente a la desatención, la crueldad y la explotación de la mujer⁷ así como las graves consecuencias que tiene la violencia contra la mujer para la supervivencia de la familia.

En 1989, destaca la adopción del Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño que está centrado en la protección de los derechos de los niños de ambos sexos, pero cuyo articulado contiene una serie de derechos que obviamente sirven para proteger a las niñas. Entre ellos destaca el artículo 3 sobre el interés superior del niño y la niña, el 16 sobre el derecho del niño y la niña a no ser atacados en su honor, el 19 sobre la protección frente a todo tipo de malos tratos, el 24 sobre la abolición de las prácticas tradicionales que socaven la salud de los niños y niñas y el 34 sobre la prohibición de la abusos y explotación sexual, así como el uso de niños y niñas en prácticas pornográficas y prostitución.

En 1993, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos que se reunió en Viena deja de tratar la violencia contra la mujer como un asunto familiar para poner el acento en que se trata de un asunto de derechos humanos. En su Declaración Final y en su Programa de Acción la Conferencia Mundial definió explícitamente la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y pidió el nombramiento de un Relator Especial competente en la materia. Este órgano empezó su andadura en 1994 con los objetivos de investigar, informar y hacer recomendaciones sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias.

Durante 1993, además, se aprobó sin votación la Declaración para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer⁸. Esta histórica resolución dio el marco para la acción, tanto internacional como nacional, en la lucha contra la violencia contra la mujer. En este documento no vinculante se definió la violencia contra la mujer como todo acto de violencia basado en el género que produce o puede producir daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico de la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de libertad, tanto en el ámbito público como en el privado.

En 1993 el Consejo de Seguridad⁹ creó el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, que incluyó la persecución de la violencia sexual en su mandato

7 AGNU: A/RES/40/36.

8 AGNU: A/RES/48/104, diciembre de 1993.

y el cual ha aportado respuestas con su jurisprudencia para luchar contra la violencia contra la mujer y la niña en tiempo de guerra así como sobre los procedimientos para presentar pruebas en casos de violencia sexual acaecida en conflicto armado⁹.

Por su parte, el Tribunal Penal Internacional de Ruanda, creado, como el anterior, por el Consejo de Seguridad pero en este caso en 1994¹⁰, incluyó en su Estatuto la violencia sexual como crimen perseguible y fue el primero que consideró la violación de mujeres y niñas como genocidio. Asimismo, estableció en su jurisprudencia que puede existir violencia sexual sin contacto físico.

Durante ese mismo año, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo reconoció los vínculos que existen entre la violencia contra la mujer y los derechos de salud y reproductivos. Estos vínculos se detectan en prácticas como la ablación genital femenina o la violencia doméstica. Su Programa de Acción instó a los gobiernos a tomar medidas para prevenir y responder a la violencia contra la mujer.

A nivel regional y al margen de la acción de Naciones Unidas, en 1994 se aprobó la Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), como primer instrumento regional para luchar contra esta lacra.

En 1995, la Plataforma de Acción de Pekín, adoptada por 189 países en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, recordó que la violencia contra la mujer es a la vez una violación de sus derechos humanos y un obstáculo para el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las mujeres. También identificó doce acciones específicas que los Estados deben emprender para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas. La Plataforma de Acción incluye todo un capítulo dedicado a la materia. Esta Plataforma también incluyó definiciones amplias sobre las distintas formas de violencia contra la mujer¹¹.

En 1996, la Asamblea General, a través de su resolución 50/166, estableció el Fondo de Naciones Unidas para el Apoyo de Acciones para Eliminar la Violencia

9 Consejo de Seguridad: Resolución 827 (1993), de 25 de mayo, por la que se crea un Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia.

10 Consejo de Seguridad: resolución 955 (1994), de 8 de noviembre, por la que se crea un Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los crímenes perpetrados en Ruanda.

11 Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-5 September 1995 (UUNN publication, Sales n. E.96.IV.13).

contra la Mujer. Este Fondo se constituye como el único mecanismo multilateral que subvenciona y apoya los esfuerzos regionales, nacionales y locales de lucha contra la violencia contra la mujer. Dicho Fondo es hoy gestionado por ONU-Mujeres en nombre del sistema de las Naciones Unidas.

En 1998, se estableció la Corte Penal Internacional, cuyo Estatuto entró en vigor en 2002. Este tribunal internacional persigue, entre otros, los casos de violencia sexual y crímenes de género que constituyan actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Entre los crímenes imputables destaca la violación, la esclavitud sexual, la esterilización forzada, el embarazo forzado, la prostitución forzada y cualquier otro tipo de violencia sexual de gravedad comparable. Este tribunal cuenta con una Unidad de Género e Infancia cuyo objetivo es mejorar las investigaciones de los crímenes relacionados con la desigualdad de sexos, incluidas las violaciones y otras formas de violencia sexual perpetradas contra mujeres y niños.

En el año 2000, el protagonismo fue para el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que aprobó su resolución 1325 sobre mujer y conflicto armado, en la que este órgano puso el acento en las medidas de protección especial que necesitan las mujeres en casos de conflicto armado y en la responsabilidad que tienen todos los Estados a la hora de poner fin a la impunidad de los autores. Esta resolución supuso un hito histórico en la lucha contra la violencia contra la mujer en tiempo de guerra¹².

En 2002 se aprobó un nuevo tratado regional, el Convenio de la Asociación del Sur Asiático para la Cooperación Regional (SAARC) sobre la Prevención y la Lucha contra el Tráfico de Mujeres y Niños con Fines de Prostitución.

Un año después, se adoptó en el marco de la Unión Africana el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos de las personas y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África, el cual dedica su artículo 4 a la violencia contra la mujer.

En 2004, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (hoy, desaparecida) nombró un relator especial sobre el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños.

El año 2006 fue un año de investigación y estudio completo acometido por Naciones Unidas sobre el fenómeno de la violencia contra la mujer, lo cual dio lugar al exhaustivo Informe que el Secretario General presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas denominado Estudio a Fondo de todas las Formas de Violencia

12 Consejo de Seguridad: Resolución 1325(2000).

contra la Mujer¹³. Este es el primer estudio omnicomprendivo y universal que se ha realizado sobre la materia. Desde su lanzamiento, la Asamblea General ha ido adoptando resoluciones cada dos años sobre la Intensificación de los Esfuerzos para Terminar con la Violencia contra la Mujer.

En 2008 el Consejo de Seguridad retomó el tema de la violencia contra la mujer pero en el contexto de post-conflicto, asunto al que dedicó su resolución 1820.

En 2009, de nuevo, el Consejo de Seguridad consideró necesario dedicar la resolución 1888 a la violencia sexual en conflicto armado. En ella solicita el nombramiento de asesores en cuestiones género dentro de las operaciones multinacionales de paz. Ese mismo año este órgano, en su resolución 1989, exigió la aplicación de la resolución 1325 y criticó tanto la escasa participación de las mujeres en las iniciativas de solución de conflictos y de reconstrucción de las comunidades tras los conflictos como la limitada financiación de iniciativas en favor de la seguridad de la mujer y su limitado acceso a servicios básicos tras los conflictos armados.

En 2010 el Secretario General nombró un relator especial sobre la violencia sexual durante los conflictos. Ese mismo año el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución 14/12 para acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. En el mismo año el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1960, en la que reafirma sus compromisos de acabar con la violencia sexual durante los conflictos.

En 2011 fue el turno para el Consejo de Europa de auspiciar el Convenio Europeo para Prevenir y Combatir la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica que, pese a ser un instrumento regional, puede ser ratificado por cualquier Estado.

En 2012 el Consejo de Derechos Humanos aprobó una nueva resolución instando a acelerar los esfuerzos para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer¹⁴. En ella se reconoce que la violencia sexual no sólo afecta a la víctima sino también a sus familias, comunidades y a la sociedad en general y dice que los recursos actuales para mujeres y niñas deben ser objeto de una auténtica transformación, destacando la necesidad de que toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas sea un delito punible según la normativa penal de los Estados. En la misma resolución el Consejo indica que sobre los Estados es sobre quienes recae la responsabilidad primordial de proteger a las mujeres y niñas víctimas de violencia mientras que la

13 A/61/122/Add.1 de 6 de julio de 2006.

14 A/HRC/RES/20/12 de 16 de julio de 2012.

participación de organizaciones de mujeres y grupos de defensa de víctimas en la elaboración, supervisión y evaluación de las medidas de reparación aumenta la eficacia de las mismas.

También en 2012 la Asamblea General aprobó la resolución que adopta cada dos años sobre intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, en la que insiste en la necesidad de tratar la violencia contra la mujer de un modo integral, lo cual implica reconocer la relación que tiene con cuestiones como el SIDA, la pobreza, la seguridad alimentaria, la paz, la asistencia humanitaria, la seguridad, la educación, la salud y la prevención del delito. En la misma, insta a que el asesinato, la mutilación de mujeres y la violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de procesos de pacificación¹⁵.

En 2013, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas adoptó por consenso sus Conclusiones sobre la eliminación y la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas, lo cual supuso un gran éxito por haber sido adoptadas sin ningún voto en contra. En ellas se pide a los Estados servicios, programas y respuestas multisectoriales, integrales, coordinadas, interdisciplinarias, accesibles y sostenidas en todos los niveles destinados a las víctimas y supervivientes de cualquier forma de violencia contra la mujer y la niña¹⁶. En estas conclusiones se aborda la necesidad de mejora de la base empírica mediante investigaciones y análisis de las causas estructurales subyacentes, los costos y los factores de riesgo.

En 2014, la Asamblea General aprobó una resolución específica sobre la trata de mujeres y niñas¹⁷ así como la ya periódica resolución sobre la Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña¹⁸. En la segunda, la Asamblea General se refiere a las empresas como entidades que también son responsables del respeto de los derechos humanos en su seno, y las cuales deben tener presentes los diferentes riesgos a que pueden estar sometidas las mujeres. En esta misma resolución, se señalan también como factores de la violencia contra la mujer la pobreza, la marginación, la falta de empoderamiento y la exclusión de la

15 AGNU: A/RES/67/144.

16 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Conclusiones sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (E/2013/27-E/CN.6/2013/11).

17 A/RES/69/149.

18 A/RES/69/147.

misma de las políticas sociales, de la educación y del desarrollo sostenible. En la resolución la Asamblea General se muestra profundamente preocupada por el aumento sin precedentes del número de refugiados y desplazados, especialmente mujeres, las cuales se ven expuestas en mucha mayor medida a abusos y violencia.

Por lo general, los órganos de Naciones Unidas consideran que este marco normativo jurídico internacional resulta pertinente y suficientemente amplio y que los diferentes instrumentos jurídicos existentes abordan la cuestión de la violencia contra la mujer de un modo intersectorial. Esta es tanto la opinión de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer¹⁹ como la del Secretario General de Naciones Unidas, para el cual el problema reside más en la falta de voluntad política para aplicar las medidas de prevención, investigación, sanción y reparación que se incluyen en estos instrumentos que en la insuficiencia o carencia de marco normativo internacional apropiado²⁰. Aunque por lo general los órganos de Naciones Unidas reconocen lagunas y desafíos, sin embargo hay que decir que quien dentro del sistema de Naciones Unidas se ha mostrado más crítica con el marco existente es la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer. La Relatora Especial aprecia la existencia de numerosos tratados de derechos humanos que, pese a no estar dedicados a la mujer, se refieren en términos generales a la cuestión de la violencia contra la mujer y, en algunos casos, incluyen a la niña²¹. Entre ellos se puede mencionar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, el Convenio de los Derechos del Niño o el Convenio de los Derechos de las Personas con Discapacidad. También reconoce que los órganos de aplicación de dichos convenios en muchos casos han destacado por una jurisprudencia progresista en la que alertan sobre aspectos y casos concretos de violencia contra las mujeres que entran dentro de su mandato. Sin embargo y a pesar de ello, la Relatora Especial señala claramente la existencia de un vacío normativo a nivel internacional. La ausencia de un instrumento jurídicamente vinculante sobre la violencia contra la mujer impide que esta cuestión se plantee como una violación de los derechos humanos propiamente dicha. La Relatora Especial se muestra inconforme con que únicamente existan documentos sin fuerza obligatoria que se ocupen

19 Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: Informe sobre el 57 período de sesiones (4 a 15 de marzo de 2013), E/CN.6/2013/11, p. 1.

20 A/61/122/Add.1, p. 11.

21 A/HRC/26/38, 28 de mayo de 2014, p. 8.

específicamente de esta cuestión, además de las recomendaciones y observaciones generales de órganos creados en virtud de tratados. La Relatora Especial ha sido la primera en dar la voz de alarma y en huir de la autocomplacencia al indicar lo insuficiente que resulta el marco jurídico *onusiano*. Aunque las numerosas normas de *soft law* que se han ido adoptando pueden producir una *opinio iuris* que impulse futuras iniciativas de carácter vinculante, por su propia naturaleza estos instrumentos no obligatorios no permiten exigir responsabilidades a los Estados en caso de incumplimiento, puesto que ninguna de estas declaraciones, conclusiones, recomendaciones u observaciones ha pasado a formar parte a día de hoy del derecho internacional general. La propia Relatora Especial señala que, aunque esta laguna universal pueda verse parcialmente paliada por la existencia de instrumentos vinculantes a escala regional, las propias limitaciones de los tratados regionales así como la ausencia de instrumentos regionales vinculantes para algunos continentes justifican y avalan la necesidad de contar con un instrumento vinculante específico sobre la violencia contra la mujer a nivel universal²².

3. LAS CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA NIÑA

Pese a los indudables progresos que la evolución de la sociedad ha ido suponiendo para la protección de los derechos humanos, para la democratización de los pueblos, para la garantía del Estado de derecho, de elecciones de libres, del buen gobierno, para el desarrollo económico y social y para tantas y tantas cosas, lo cierto es que a día de hoy dicho progreso y dicho proceso de humanización no ha servido para terminar con la violencia contra la mujer. Bien al contrario, Naciones Unidas alerta de que dicha violencia no sólo se mantiene sino que incluso aumenta y que las formas de ejercer la violencia contra la mujer no dejan de diversificarse. ONU-Mujeres indica que un 35% de las mujeres y niñas del planeta ha sufrido violencia física o sexual a manos de su compañero sentimental o de otro varón y algunos estudios nacionales aumentan esta cifra hasta el 70%²³. Además, este organismo de Naciones Unidas

22 A/HRC/26/38, p. 21.

23 UNWOMEN: Facts and figures: Ending violence against women, accesible en www.unwomen.org

alerta que las cifras oficiales no son más que la punta del iceberg dado que la mayoría de los casos de violencia no son denunciados.

Esta es la razón por la que Naciones Unidas considera fundamental indagar sobre las causas que llevan a una violencia tan sistémica, una violencia cuyas cifras y amplitud geográfica de padecimiento impiden considerarla como meros casos individuales o aislados que puedan tener causas distintas. Por el contrario, los procesos de toma de conciencia y de investigación que ha emprendido Naciones Unidas para identificar (y así atajar) las causas de la violencia contra la mujer, demuestran que la violencia contra las mujeres y las niñas hunde sus raíces en la desigualdad histórica que ha caracterizado las relaciones de poder entre el hombre y la mujer²⁴. La violencia contra la mujer y la niña supone un uso y abuso del poder y un modo de control de las esferas pública y privada y está intrínsecamente vinculada a los estereotipos de género que son la causa subyacente a dicha violencia y que la perpetúan, junto a otros factores que pueden aumentar la vulnerabilidad de la mujer y la niña a ese tipo de violencia como pueda ser la pobreza, el analfabetismo, la marginación, la exclusión de las políticas económicas y sociales, la falta de acceso a la tierra, a la propiedad, al empleo o a la herencia²⁵.

3.1. El patriarcado como causa estructural de la violencia contra las mujeres de cualquier edad

La mayoría de las sociedades, independientemente de los escenarios políticos, culturales o geográficos donde se desarrollen, han sido y son históricamente patriarcales. En ellas, el predominio o mayor autoridad del varón es la regla en el grupo social en todos los ámbitos de la vida pública y privada. La dominación masculina lleva aparejada como lógica consecuencia la subordinación femenina. La prevalencia del varón puede implicar, en mayor o menor medida, la explotación del trabajo productivo de la mujer, el control de la sexualidad femenina y de su capacidad de reproducción, la marginación de la mujer de las vidas social, económica y política, el alejamiento forzado de su círculo familiar y la violencia contra la mujer.

24 A/RES/67/144, p. 3

25 Bott, A.; Morrison, A. y Ellsberg, M.: « Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Middle and Low Income Countries: A Global Review and Analysis », en *World Bank Policy Research Working Paper*, 2005, n. 3618, Washington DC., p. 3.

La violencia contra la mujer, independientemente de la edad de la misma, funciona como un mecanismo para mantener la autoridad masculina. Las explicaciones de la violencia que se centran en considerarla como fruto de historias personales basadas en el alcohol, las drogas o la exposición previa del agresor a la violencia, minimizan los esfuerzos por descubrir otros factores mucho más certeros asociados a la violencia contra la mujer que tienen que ver con las relaciones de poder.

La violencia contra la mujer opera como mecanismo para no transgredir los roles de género masculino y femenino. Los roles de género rígidos asocian la masculinidad con autoridad, decisión, dominación y rudeza y ello puede llevar a castigar a la mujer que amenaza la autoridad de los hombres. Las normas sociales imponen un rol a la mujer como ser sumiso, discreto, complaciente. La violencia contra la mujer, sobre todo la que se ejerce en el hogar, refleja y refuerza esa dominación patriarcal. Cuando la violencia contra la mujer resulta impune, se lanza a la sociedad el mensaje de que los roles pre-fijados sobre la función que cumplen hombre y mujer en sociedad son aceptables y que la violencia que se ejerce para mantenerlos es inevitable. La violencia contra la mujer es un modo de disciplinar a esta última y, como tal, constituye un mecanismo de control para mantener una sociedad patriarcal. Dicha violencia se usaría como modo de preservar un pretendido «orden natural» frente a cualquier intento de cambiarlo por parte de la mujer.

3.2. La cultura como causa estructural de la violencia contra la mujer y la niña

La cultura en tanto que patrimonio de ideas, expresiones, usos, conocimientos, tradiciones y costumbres que caracterizan a un pueblo es un elemento positivo y fundamental de toda sociedad. Sin embargo, a menudo se utilizan paradigmas de identidad cultural relativista para limitar los derechos de la mujer. La Relatora Especial sobre violencia contra la mujer dedicó su informe de 2007 a demostrar las intersecciones que existen entre cultura y violencia contra la mujer. Existen prácticas culturales opresivas cuya preservación no sólo no es tolerable sino que constituyen crímenes que deben ser erradicados sin demora. Frecuentemente las tradiciones y las costumbres sociales o religiosas son usadas para justificar tradiciones nocivas tan conocidas como la ablación genital femenina, el tráfico sexual, el matrimonio infantil o los asesinatos de honor, pero también otras de las que se oye hablar menos como el infanticidio femenino, la selección prenatal de fetos masculinos, el abandono o desprotección de las niñas, la hambruna o envenenamiento de niñas, el aplastamiento de pecho, la esterilización forzada, los abortos forzados, la castidad forzosa, el control obsesivo de las comunicaciones de la mujer, el acecho por internet o por teléfono móvil o las histerectomías y operaciones de pecho sin motivación médica. A menudo

estas prácticas no constituyen crímenes penados en los países en los que se practican y, cuando lo son, en algunas ocasiones las penas resultan irrisorias e incluso pueden ser conmutadas. Así, en algunos países el violador de una mujer será excarcelado si consiente casarse con la víctima y en otros la mujer violada que retira los cargos será acusada de prostituta.

A la hora de perseguir estas prácticas nocivas, el problema radica en que varían tremendamente de unas latitudes a otras. Además, muchas son tradicionales pero otras se adaptan de un modo muy dinámico a los cambios sociales (como el ciberacoso o la violación en la primera cita). Una sociedad local sólo se escandaliza de las que se producen en otros lugares pero muchas veces no es capaz de reconocer el perjuicio que causan las propias. Así, en muchos países africanos la sociedad se rebela contra la imagen estereotipada y muchas veces vejatoria que transmiten de la mujer los medios de comunicación occidentales y condenan socialmente unos patrones que llevan a muchas mujeres caer en la bulimia, la anorexia o en intervenciones estéticas compulsivas. Sin embargo, esa misma sociedad africana considerará que la ablación sexual de la niña es una necesidad si los padres y la familia desean que encuentre marido y que no sea rechazada por la comunidad. Y viceversa, las sociedades occidentales considerarán un acto deleznable que las familias en muchos países de Asia opten por abortar los fetos femeninos pero ignorarán los casos de tráfico sexual de mujeres de los que sean testigos en sus países.

La cultura afecta a la mayoría de manifestaciones de violencia en todo el mundo y el comportamiento social se somete al tamiz de la cultura en todas las sociedades. Sin embargo, lo que es común a todas las culturas y en todas las latitudes es que esa cultura a quien discrimine sea a la mujer. Las mujeres son consideradas las depositarias de la identidad cultural. En muchos casos, también son las depositarias del honor del varón. Por eso a menudo Estados y grupos sociales justifican la limitación de los derechos de la mujer por razones culturales.

3.3. Otras causas estructurales de la violencia contra la mujer y la niña

Junto al patriarcado y la cultura, otros factores que coadyuvan a la violencia contra la mujer son las desigualdades económicas, el uso generalizado de la violencia como modo de resolver conflictos, la doctrina de la privacidad y la propia inacción del Estado.

La secular discriminación económica de la mujer impide su autonomía y su empoderamiento, lo cual crea un círculo vicioso en el que la violencia entra rápidamente en escena. La mujer puede ser explotada económicamente dentro de la familia, en el mundo laboral y en la vida social y política. La mujer que no tiene acceso a los

recursos económicos es mucho más vulnerable a la violencia y, a su vez, no podrá librarse de esa violencia por carecer de autonomía financiera. El control de los recursos económicos a nivel doméstico, como los ingresos en el hogar, puede constituir una forma de violencia contra la mujer en la familia, según ha establecido el Secretario General de Naciones Unidas en su Informe Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer²⁶.

Asimismo, existe una conexión entre la amplia aceptación social y política como modo de solución de conflictos, en general, y la violencia contra la mujer, en particular. La comunidad que tolera la violencia considerará la violencia contra la mujer como un modo normal de solución de disputas familiares, laborales y sociales. Las normas sociales que rigen la forma en que debe tratarse los conflictos crean un entorno que facilita la violencia o, por el contrario, la desincentiva.

Las doctrinas que consideran el hogar como un templo en el que ni la comunidad ni las autoridades deben entrometerse, constituyen también un buen caldo de cultivo para la violencia doméstica. Sobre los actos de violencia contra la mujer en la familia, y en muchos casos también contra los niños y niñas o los ancianos, se corre a menudo un tupido velo en base al sacrosanto principio de la privacidad según el cual, cuando las puertas de un hogar se cierran, lo que ocurra dentro es cosa sólo de la familia. Este mal entendido respeto por el hogar familiar facilita la comisión de abusos incluso sobre trabajadoras domésticas.

Junto a los factores anteriores que constituyen causa de la violencia contra la mujer y la alientan, conviene destacar también el papel que juega la propia inacción del Estado como causa de nuevos casos de violencia contra la mujer.

3.4. El rol de la inacción del Estado

Al margen de la responsabilidad principal e ineludible que tienen los propios autores de la violencia contra la mujer por los delitos que cometen, el Estado desempeña un papel fundamental en la lucha contra la violencia contra la mujer, tanto en materia de prevención como de respuesta a la misma. La obligación de los Estados es respetar, proteger, cumplir y promover los derechos humanos.

El Estado es responsable internacionalmente por las violaciones de derechos humanos (incluidos los actos de violencia contra la mujer) cometidos por los agentes del Estado. Esa responsabilidad se extiende también a sus omisiones puesto

que el Estado tiene la obligación positiva de promover y proteger el respeto de los derechos. Pero el Estado también debe prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas por actores no estatales, investigar las denuncias de violaciones, castigar a los infractores y otorgar recursos efectivos a las víctimas. Los Estados serán responsables de las acciones de actores no estatales y de particulares si omiten actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar o castigar los actos y otorgar un recurso efectivo.

La inacción del Estado frente a la violencia contra la mujer y la niña lanza un mensaje de impunidad a los eventuales abusadores. Los Estados tienen el deber general de promover la igualdad entre hombres y mujeres y elaborar y aplicar de modo efectivo un marco de normas jurídicas y de políticas para promover y proteger de modo pleno los derechos de las mujeres. Sólo el Estado cuenta con los medios legales, judiciales, financieros, de política social y de seguridad para luchar contra esta pandemia. La obligación del Estado no comprende únicamente la reacción frente a los actos de violencia sino que también comprende el descubrimiento de pautas de desigualdad que pueden desembocar en actos de violencia y la adopción de medidas para corregirlas.

4. MEDIDAS A ADOPTAR POR PARTE DE LOS ESTADOS

La panoplia de medidas que deben adoptar los Estados para luchar contra la violencia contra la mujer de cualquier edad ha ido creciendo a medida que la sociedad ha ido tomando conciencia de la gravedad de la situación y ha ido conociendo datos estadísticos sobre la magnitud del problema. Desde la mera exigencia de perseguir a los autores de la violencia con diligencia y efectividad se ha ido pasando a reconocer la necesidad de adoptar, además, toda una serie de medidas preventivas y de reparación que lancen el mensaje de que la tolerancia frente a la violencia contra la mujer es igual a cero.

Así, combinando las medidas que han sido identificadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer con las que han identificado el Secretario General de Naciones Unidas, la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, el Consejo de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño y la Asamblea General de Naciones Unidas, estas medidas se podrían clasificar en cuatro apartados principales, a saber: a) medidas para reforzar la aplicación de los marcos jurídicos y de rendición de cuentas; b) medidas para hacer frente y prevenir las causas estructurales de la violencia contra la mujer y la

niña; c) medidas para mejorar los servicios, los programas y las respuestas multisectoriales para combatir la violencia contra la mujer y la niña y d) medidas para mejorar la base empírica.

Entre las medidas para reforzar la aplicación de los marcos jurídicos y de rendición de cuentas, destacan las siguientes: 1) Ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, incluidos sus protocolos adicionales. 2) Aprobar y asegurar la aplicación rápida y eficaz de leyes exhaustivas que tipifiquen como delito la violencia contra la mujer y las niñas, especialmente acordando órdenes de alejamiento, de protección de emergencia y de expulsión de los culpables, y leyes sobre la investigación, el enjuiciamiento y el castigo adecuado de los responsables, asegurando que dichas leyes establezcan penas proporcionales a la gravedad del delito y que eviten que el consentimiento de la víctima se convierta en un obstáculo que impida llevar ante la justicia a los autores de actos de violencia contra la mujer y la niña. 3) Abordar y eliminar la violencia doméstica mediante la aprobación y fortalecimiento de leyes que prohíban dicha violencia, en el derecho penal y el derecho de familia. 4) Fortalecer la legislación nacional a fin de castigar los asesinatos violentos de mujeres y niñas. 5) Asegurar que las mujeres accedan sin traba a la justicia y a los servicios efectivos de asistencia letrada. 6) Adoptar las medidas legislativas que resulten necesarias para prohibir los procesos alternativos de solución de controversias obligatorios o forzosos, en particular los de mediación y conciliación forzosas, en relación con todas las formas de violencia contra la mujer y las niñas. 7) Examinar, revisar, modificar o derogar las leyes, normas, políticas, prácticas y usos que discriminan a la mujer. 8) Incorporar una perspectiva de género en todas las leyes, políticas y programas asignándoles recursos financieros y humanos. 9) Aumentar la inversión en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres y las niñas. 10) Formular y aplicar políticas, estrategias y programas nacionales multisectoriales eficaces que incluyan medidas de prevención y protección, servicios de apoyo y medidas de respuesta. 11) En conflictos armados y en situación de post-conflicto, prevenir y responder de modo eficaz y prioritario frente a todo tipo de violencia contra la mujer²⁷. 12) Asegurar la rendición de cuentas por el asesinato y mutilación de mujeres y niñas y por todo ataque deliberado contra

27 Sobre la cuestión, véase: Sanz Caballero, S.: «Nuevos tiempos para un viejo tema: la violencia contra la mujer en conflicto armado», en *Tiempo de Paz*, 2002, vol. 67, pp. 105-121 y FRIDE: *Justice for Women: Seeking Accountability for Sexual Crimes in Post-Conflict Situations*, 2008, Madrid.

ellas, incluidos los casos de violencia sexual, destacando la necesidad de que dichos crímenes queden excluidos de medias de amnistía. 13) Poner fin a la impunidad para que los criminales rindan cuentas conforme a la justicia nacional y, cuando proceda, a la internacional. 14) Adoptar medidas eficaces para asegurar la participación de la mujer en pie de igualdad con el hombre en todas las esferas de la vida política y la reforma de la adopción de decisiones políticas a fin de contribuir a prevenir y eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer y la niña. 15) Redoblar los esfuerzos destinados a satisfacer las necesidades de las mujeres y niñas afectadas por desastres naturales y otras emergencias humanitarias, la trata de personas y el terrorismo. 16) Asegurar que las necesidades específicas de las mujeres y las niñas se incorporen en la planificación, ejecución y supervisión de los programas y protocolos de reducción del riesgo de desastres, en particular los causados por el cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos. 17) Hacer frente a la violencia contra la mujer y la niña derivada de la delincuencia organizada transnacional. 18) Fortalecer la cooperación bilateral, regional e internacional consolidando los mecanismos existentes, como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su protocolo adicional. 19) Adoptar medidas apropiadas para abordar las causas fundamentales de la trata de mujeres y niñas, previniendo, combatiendo y eliminando la trata y tipificándola, fortaleciendo la legislación civil y penal existente, enjuiciando y castigando a los culpables e intermediarios involucrados, incluidos los funcionarios públicos, identificando a las víctimas y otorgándoles medidas de atención adecuadas, incluidos servicios de rehabilitación y reinserción social, protección de los testigos, repatriación de las víctimas, y aceleración de la educación, capacitación y concienciación pública. 20) Fortalecer la cooperación internacional mediante el cumplimiento de los compromisos internacionales que apoyan los programas multisectoriales de empoderamiento de la mujer. 21) Alentar la inversión del sector privado en campañas y estrategias para prevenir y enfrentar toda forma de discriminación y violencia contra la mujer. 22) Apoyar la educación a fin de sensibilizar, capacitar y fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos y de los profesionales, incluidos policiales, judiciales y militares, así como los que trabajan en las esferas de educación, salud, bienestar social, justicia, defensa e inmigración y que rindan cuentas por no cumplir las leyes y normas relativas a la violencia contra las mujeres y las niñas y por no impedir los abusos. 23) Prevenir, investigar, castigar los actos de violencia contra la mujer y la niña cometidos por personas que ocupan cargos de autoridad, como docentes, dirigentes religiosos, políticos y agentes del orden. 25) Crear un entorno propicio para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas, en especial las organizaciones que promueven el empoderamiento de las mujeres, así como de las víctimas y las supervivientes para que se conviertan en agentes de cambio. 26) Apoyar y proteger a

quienes se afanan por eliminar la violencia contra la mujer, sobre todo los defensores de derechos humanos. 27) Adoptar medidas adecuadas para velar por los derechos de las mujeres y niñas privadas de libertad o bajo custodia o tutela del Estado contra todas las formas de violencia, sobre todo el abuso sexual. 28) Adoptar un enfoque basado en el ciclo vital en las actividades encaminadas a poner fin a la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas y velar por que las cuestiones específicas que afectan a las mujeres de edad tengan mayor visibilidad. 29) Asegurar que entre los recursos con los que cuente la víctima y superviviente de la violencia figuren la reparación de los daños sufridos, la restitución, la compensación, la satisfacción, la rehabilitación y las garantías de no repetición.

Respecto a las medidas para hacer frente a las causas estructurales y subyacentes y a los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y las niñas para su prevención, cabe citar las siguientes: 1) Acelerar los esfuerzos para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer y la niña y garantizar su disfrute, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos, en particular el derecho a la educación de calidad y al mayor grado posible de salud física y mental, mejorar la capacidad de las niñas de asistir a la escuela y de acceder a servicios públicos accesibles y asequibles de calidad y la creación de un entorno seguro. 2) Promover la plena participación de la mujer en la economía formal y en la adopción de decisiones económicas, su acceso al pleno empleo y al trabajo decente, velar por que las mujeres reciban el mismo trato que el hombre en el trabajo e igual salario por un trabajo de igual valor, así como que hombre y mujer compartan el trabajo remunerado y no remunerado. 3) Formular, examinar y mejorar políticas y asignar recursos humanos y financieros suficientes para hacer frente a las causas estructurales de la violencia, las relaciones de poder desiguales entre la mujer y el hombre, los estereotipos de género, la pobreza y su falta de empoderamiento, y acelerar los esfuerzos para erradicar la pobreza y las persistentes desigualdades jurídicas, sociales y económicas, entre otras cosas mediante la mejora de la participación, la inclusión y el empoderamiento económicos de las mujeres y las niñas, a fin de reducir el riesgo de violencia contra ellas. 4) Abstenerse de promulgar y aplicar medidas económicas, financieras o comerciales unilaterales que no se ajusten al derecho internacional y a la Carta de Naciones Unidas y que impidan la consecución plena del desarrollo económico y social, particularmente en los países en desarrollo. 5) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales, educativas y de otra índole que sean adecuadas para promover y proteger los derechos de las mujeres y las niñas con discapacidad, que son más vulnerables a todas las formas de discriminación, explotación, violencia y abuso en el trabajo, el hogar, la escuela, los hospitales y otros entornos. 6) Empezar medidas legislativas, administrativas, financieras y de otra índole para que la mujer pueda

acceder en pie de igualdad a los recursos económicos, incluida la herencia, la tierra, la propiedad de bienes, el crédito, etc. 6) Abstenerse de aducir justificaciones sociales para denegar a las mujeres su libertad de circulación, el derecho de propiedad y el derecho a la igual protección de la ley. 7) Formular y aplicar políticas nacionales que transformen las normas sociales que toleran la violencia contra la mujer y las niñas, y combatir la concepción de que las mujeres y las niñas están subordinadas a las de hombres y niños varones o tienen funciones estereotipadas que perpetúan las prácticas violentas o coercitivas. 8) Elaborar e implantar programas educativos y material didáctico que incluya una educación integral sobre sexualidad, modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres de todas las edades para eliminar prejuicios y crear aptitudes de comunicación, reducir riesgos y entablar relaciones respetuosas. 9) Llevar a cabo campañas de sensibilización y educación, en colaboración con las asociaciones de mujeres, a través de los medios de comunicación, que ayuden a superar los estereotipos de género y promuevan la tolerancia cero a la misma y que eliminen el estigma que conlleva ser víctima y superviviente de la violencia. 10) Movilizar a las comunidades e instituciones para combatir y cambiar las actitudes, comportamientos y las prácticas que perpetúan y aceptan los estereotipos de género y todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer. 11) Promover y proteger los derechos humanos de todas las mujeres, en particular su derecho a tener control y decidir con libertad y responsabilidad sobre las cuestiones relacionadas con su sexualidad, entre ellas la salud sexual y reproductiva, sin coerción, discriminación, ni violencia. 12) Elaborar y aplicar políticas y estratégicas que promuevan una comprensión y un reconocimiento mayores de la idea de que la prestación de cuidados es una función social fundamental y fomenten el reparto equitativo de las responsabilidades y tareas entre los hombres y mujeres en el cuidado de personas a su cargo y trabajar para modificar las actitudes que refuerzan la división del trabajo sobre la base del género, promoviendo las responsabilidades familiares compartidas. 13) Implicar y educar a los hombres y los niños varones para que se responsabilicen de sus actos, incluida su conducta sexual, y para que se abstengan de toda forma de violencia y discriminación contra la mujer, en particular los programas de educación integral para que los hombres y los niños se conviertan en aliados estratégicos en la prevención y eliminación de la violencia contra la mujer. 14) Revisar, promulgar y hacer cumplir estrictamente leyes y reglamentos en relación con la edad mínima de consentimiento y edad mínima para contraer matrimonio, y elevar esta cuando sea necesario, así como generar apoyo social respecto del cumplimiento de esas leyes para poner fin al matrimonio precoz, forzoso e infantil. 15) Velar por que se brinden alternativas viables y apoyo institucional, incluso a las niñas que estén casadas o embarazadas. 16) Asegurar el acceso de las adolescentes a los servicios y programas para prevenir los

embarazos precoces, las infecciones de transmisión sexual y el SIDA²⁸, garantizar la seguridad personal y prevenir el uso y el abuso del alcohol y otras sustancias perjudiciales. 17) Desarrollar la autoestima y la capacidad de la mujer de asumir la responsabilidad de sus propias vidas, incluido el acceso a medios de vida sostenibles; prestar especial atención a los programas destinados a la educación, en particular los padres y los cuidadores, sobre la importancia de la salud física y mental y el bienestar de las niñas, incluidas la eliminación del matrimonio precoz, forzoso e infantil, la violencia contra la mujer, la mutilación genital, la explotación sexual de los niños, en particular la que tiene fines comerciales, el abuso sexual, la violación, el incesto y el secuestro y la erradicación de la discriminación de las niñas en aspectos como la asignación de alimentos. 18) Desarrollar políticas y programas destinados a reducir el riesgo de que las víctimas vuelvan a sufrir actos de violencia y restablecer su salud. 19) Reconocer la importante función que pueden desempeñar los medios de comunicación en la eliminación de los estereotipos de género, como los que se perpetúan en anuncios comerciales y en la promoción de la información no discriminatoria, respetando la confidencialidad de las víctimas y mejorando la conciencia pública sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, mejorando los mecanismos de autorregulación para promover una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer, absteniéndose de mostrarla como un ser inferior y de explotarla como objeto sexual y bien de consumo. 20) Apoyar el desarrollo y utilización de la tecnología de la información, las comunicaciones y las redes sociales como recurso de empoderamiento de las mujeres y las niñas, diseñando mecanismos destinados a combatir la utilización de ese tipo de tecnología para cometer actos delictivos, de acoso, explotación o violencia contra la mujer, incluida la intimidación cibernética. 21) Aumentar la seguridad de las niñas en las escuelas y en sus desplazamientos a las mismas, mejorando las infraestructuras de transporte, construyendo instalaciones de saneamiento separadas y adecuadas, con mayor iluminación, patios de recreo y actividades de prevención de la violencia. 22) Adoptar medidas para garantizar que todos los lugares de trabajo sean entornos libres de discriminación y explotación, violencia y acoso sexual e intimidación, a través de medidas como las reformas de los convenios colectivos, códigos de conducta, procedimientos disciplinarios, remisión de los casos de violencia a la policía para

28 Sobre la cuestión, véase: Sanz Caballero, S.: «Mujer, violada y seropositiva: la vulnerabilidad en estado puro. Estudio de la interrelación entre la violencia contra la mujer y el VIH/SIDA desde la perspectiva de Naciones Unidas», en *Los derechos de las personas y grupos vulnerables en Derecho Internacional y Europeo*, Ed. Tirant lo Blanch, 2006, Sanz, S. y Ferrer, J. (coords.), p. 15.

su investigación y a los servicios de salud para su tratamiento, etc. 23) Aumentar la seguridad y la protección a través de la mejor planificación urbana, las infraestructuras, el transporte y el alumbrado públicos, y también a través de los medios de comunicación interactivos y las redes sociales. 24) Condenar la violencia contra la mujer y adoptar medidas para prevenirla en puestos de atención de la salud, en particular el acoso sexual, la humillación y los procedimientos médicos realizados a la fuerza sin que medie el consentimiento informado, muchos de ellos irreversibles, como la histerectomía forzada, la cesárea forzada, el aborto forzado y la utilización forzada de anticonceptivos. 25) Seguir adoptando y aplicando medidas para garantizar la inclusión y la protección social y jurídica de las mujeres migrantes. 26) Adoptar medidas para garantizar la protección de las trabajadoras autónomas y estacionales contra la violencia y la discriminación.

Los órganos y organismos de Naciones Unidas han identificado también medidas necesarias para mejorar los servicios, los programas y las respuestas multisectoriales para combatir la violencia contra la mujer y la niña. Entre ellas: 1) Poner en marcha servicios, programas y respuestas multisectoriales integrales, coordinados, interdisciplinarios, accesibles y sostenidos en todos los niveles, y con el apoyo de todas las tecnologías disponibles, destinados a todas las víctimas y supervivientes de cualquier forma de violencia contra las mujeres y las niñas en función de sus necesidades, proporcionando una asistencia básica, de fácil acceso y segura para las mujeres y los niños. 2) Seguir adoptando medidas para coordinar los servicios mediante la implantación de procesos de remisión entre los servicios de atención a las víctimas y supervivientes que garanticen su confidencialidad. 3) Garantizar a las víctimas y supervivientes y a sus hijos la disponibilidad y accesibilidad de los servicios, programas y oportunidades para su recuperación y reinserción plenas en la sociedad, así como el acceso sin trabas a la justicia, y garantizar a las víctimas y supervivientes información suficiente y oportuna sobre los servicios de apoyo y las medidas jurídicas disponibles, en un idioma que comprendan. 4) Formular, desarrollar y aplicar el establecimiento de servicios de rehabilitación, especialmente en el sistema penitenciario, para lograr cambios de actitud en los autores y reducir las probabilidades de reincidencia. 5) Mejorar el acceso de las mujeres y niñas a sistemas de salud oportunos, asequibles y de calidad, estimulando la participación en los mismos de las mujeres. 6) Hacer frente a todas las consecuencias de la violencia contra las mujeres y las niñas, entre otras cosas para la salud física y mental y la salud sexual y reproductiva, mediante la prestación de servicios accesibles de atención de la salud que respondan a los traumas y proporcionen medicamentos asequibles, seguros, eficaces y de calidad, atención primaria, tratamiento de lesiones y apoyo psicosocial y en el ámbito de la salud mental, anticonceptivos de emergencia, profilaxis posterior a la exposición al SIDA y otras

enfermedades de transmisión sexual, formación de profesionales médicos y tratamiento eficaz a las mujeres víctimas de la violencia. 7) Abordar con mayor celeridad la interrelación entre SIDA y violencia contra las mujeres y las niñas. 8) Eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas que viven con SIDA, así como de las personas que cuidan de otras con SIDA. 8) Ampliar la disponibilidad de los servicios de atención de la salud y, en particular, reforzar los centros de salud materna y reproductiva, como puntos de entrada clave que proporcionen apoyo, remisión a otros servicios y protección a las familias, las mujeres y las niñas en situación de riesgo de violencia, especialmente de violencia sexual. 9) Asegurar el acceso de la mujer maltratada y sus hijos a servicios de socorro, albergues, centros de acogida y acceso a la vivienda, a fin de reducir su vulnerabilidad a la violencia²⁹.

En los últimos años, Naciones Unidas está poniendo el acento en la importancia que tiene el contar con datos y cifras fiables sobre la pandemia de la violencia contra la mujer. Sólo si se conoce la dimensión del problema se podrá concienciar a los Estados y sus sociedades sobre la urgencia de atajar la violencia contra la mujer, incluida la doméstica. Así, Naciones Unidas insiste en la relevancia de: 1) Llevar a cabo investigaciones y análisis multidisciplinares constantes sobre las causas estructurales y subyacentes, el costo y los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y las niñas y sus tipos de prevalencia, a fin de fundamentar la elaboración y revisión de leyes y su aplicación. 2) Reunir, cotejar y difundir estadísticas y datos fidedignos, comparables y anónimos con carácter periódico, desglosados por sexo y edad, en los planos nacional y local, sobre las distintas formas de discriminación y violencia contra la mujer y la niña, sus causas y sus consecuencias, incluidos los costos para la salud y los costos económicos para la sociedad³⁰. 3) Mejorar la recopilación, armonización y utilización de datos administrativos, entre otros, cuando proceda, los datos aportados por la policía, el sistema de salud y el poder judicial, sobre incidentes de violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los datos referentes a la relación entre el autor y la víctima y la ubicación geográfica, velando para que se tenga en cuenta la confidencialidad, las cuestiones éticas y la seguridad en el proceso de reunión de datos y brindando seguridad a las víctimas. 4) Desarrollar mecanismos nacionales de supervisión y evaluación de las políticas y programas, incluidos las estrategias de

29 Sanz Caballero, S.: «La mujer maltratada como grupo especialmente vulnerable: intersecciones entre cultura y violencia contra la mujer», en *Tiempo de Paz*, 2007, n. 87, pp. 61-77.

30 Sobre la materia, véase: Enval, E. y Eriksen, A.: *Costs and Violence against Women*, National Board of Health and Welfare, 2004, Estocolmo.

prevención y respuesta para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas en las esferas pública y privada. 5) Promover el intercambio de mejores prácticas y experiencias, así como de intervenciones normativas y programáticas viables y fructíferas y promover la aplicación de esas intervenciones y experiencias satisfactorias en otros entornos. 6) Evaluar y analizar los efectos de las leyes, normas y procedimientos vigentes en relación con la violencia contra la mujer y las causas de la baja tasa de denuncias así como estudiar el porcentaje de denuncias que son retiradas y las de aquellas que acaban en sobreseimiento.

5. CONCLUSIONES

Aunque el sexo femenino supone más o menos la mitad de la población mundial, los datos recopilados por Naciones Unidas demuestran que en el mundo faltan de 160 a 200 millones de mujeres y niñas para que la *ratio* entre hombres y mujeres sea realmente normal. Los métodos empleados para perpetrar este «genocidio» silencioso³¹ varían entre el feminicidio, los abortos selectivos, la negligencia sistemática de las bebés, el abandono y tráfico de niñas, etc. Muchas de esas mujeres no llegaron a nacer, otras fueron asesinadas o dejadas morir tras el parto y otras han perdido la vida durante la infancia o la madurez de distintas maneras que van desde los malos tratos domésticos hasta los asesinatos de honor, la mala praxis médica, la violencia en conflicto armado y en situación de post-conflicto, etc.

Las estadísticas nos dicen que la tasa de prevalencia de la violencia contra la mujer, incluyendo las de todas las edades, varía entre el 13 y el 61% según los Estados, llegando a un 70% en algunos casos. La tasa de prevalencia de la violencia sexual dentro de la pareja oscila entre el 6 y el 59%. Un 75% de las mujeres ha experimentado algún caso de abuso emocional. Más de 700 millones de mujeres fueron casadas siendo niñas y, de esas, 250 millones se casaron antes de los 15 años. 133 millones de mujeres han sufrido algún tipo de mutilación genital y en países como Guinea el 99% de las mujeres ha sido sometida a esta práctica. El 55% de las personas sometidas a trata son mujeres y niñas. Entre ellas, el 98% ha sufrido explotación sexual. Entre el 40 al 50% de las mujeres en la UE ha experimentado algún tipo de acoso sexual en el trabajo. En Estados Unidos, el 83% de las niñas entre 12 y 16 años

31 Hvistendahl, M.: *Unnatural Selection: Choosing Boys over Girls, and the Consequence of a World Full of Men*, 2011, Public Affairs Ed.

afirman haber experimentado algún tipo de acoso sexual en la escuela y en Canadá el 20,6% de las mujeres ha declarado haber sufrido más de un tipo de violencia en una cita. El 45% de las mujeres atletas en la República Checa declara haber sufrido acoso sexual infligido por alguien del mundo del deporte, en muchos casos por parte de su entrenador. En Uganda, en el distrito de Luwero el 70% de las mujeres confesaron haber sido violadas por soldados y una alta proporción de ellas fueron objeto de violaciones grupales en las que participaron más de 20 individuos. En Timor Oriental, el 90% de las mujeres reconoció haber sido amenazada con un arma. El 42% de las mujeres alemanas confiesa haber sufrido vejaciones, humillaciones, injurias y gritos agresivos. El 31% de las mujeres embarazadas de Nicaragua afirma haber sufrido violencia física durante el embarazo.

Las formas de violencia contra la mujer y la niña varían de una sociedad a otra y muchas veces mutan y se adaptan a las circunstancias sociales de cada momento histórico. Por eso resulta tan difícil luchar contra ella. La violencia contra la mujer incluye el infanticidio de niñas, la selección prenatal de sexo, el matrimonio infantil, la ablación sexual, los crímenes de honor, el maltrato de viudas y la incitación a que se suiciden, la quema con ácido por despecho, la quema de mujeres a causa de la dote, la caza de brujas, el feminicidio, las violaciones, los tabúes nutricionales, la dedicación de niñas pequeñas a los templos, las restricciones al derecho a casarse de la segunda hija, la trata de mujeres, la venta de mujeres, el matrimonio con el hermano del marido fallecido, el descuido sistemático de las niñas, la violencia doméstica, el incesto, el rapto, el encarcelamiento, la violencia en la primera cita, la violación conyugal, la iniciación sexual forzada, los tocamientos sexuales no deseados, los tests de virginidad, los abortos y embarazos forzados, las esterilizaciones compulsivas, la anticoncepción forzada y la prohibición de la anticoncepción.

Se trata de un problema generalizado y grave que afecta a la vida de millones de mujeres y niñas y que constituye un obstáculo al desarrollo, la paz, la prosperidad y la igualdad en todos los continentes. La violencia contra la mujer daña en primer (y principal) lugar a la propia mujer, pero repercute también en sus hijos, la familia, la comunidad y la sociedad en general. Se trata de una clara violación de los derechos humanos basada en la creencia histórica de que la mujer vale menos que el varón y extendida tanto en la esfera pública como en la privada. Las disparidades de poder entre sexos, el patriarcado, los prejuicios y los sistemas de dominación y control son algunas de las causas profundas de esta situación intolerable. La violencia contra la mujer muchas veces tiene un carácter continuo a lo largo de la vida, asume distintas formas durante el ciclo vital de la mujer y puede consistir en abusos físicos, psicológicos, aislamiento y privación económica.

Las obligaciones de los Estados de hacer frente a la violencia contra la mujer abarcan tanto la actuación de los agentes estatales como la de agentes no estatales, incluidas las personas privadas. Sin embargo, existe la duda sobre si el marco jurídico internacional actual es suficiente para combatir este tipo de violencia. Desde luego lo que sí es claro en todo caso es el elevado grado de incumplimiento de esas normas internacionales por parte de los Estados. La violencia contra la mujer no es inevitable pero hace falta una respuesta coordinada y sobre todo voluntad política para acabar con ella. Esa voluntad política pasa por que los esfuerzos para paliar la violencia contra la mujer deje de ser inconstante e insuficiente, que el enfoque sea *holístico* e integrado, que la financiación de las iniciativas en la materia sea adecuada, que se acabe con la impunidad y que se evalúen los resultados a través de investigaciones para comprobar qué iniciativas funcionan.

Mientras la violencia contra las mujeres de todas las edades siga siendo banalizada por la sociedad y tolerada por los Estados y mientras en las políticas públicas se siga considerando como una violencia menor o de carácter privado y no se establezca una tasa de tolerancia cero para la misma, la pandemia de la violencia contra el sexo femenino seguirá siendo una de las mayores vergüenzas e indignidades de la humanidad. Y la mayor prueba de que a día de hoy no existe voluntad para acabar con ella consiste en la ausencia de consenso para adoptar un tratado internacional específico de lucha contra la violencia contra la mujer en el marco de Naciones Unidas.