



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/6
29 de enero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer,
sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk**

**Indicadores sobre la violencia contra la mujer y la
respuesta de los Estados**

Resumen

El presente documento es el segundo informe temático que presento al Consejo de Derechos Humanos en mi calidad de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, de conformidad con la decisión 1/102 del Consejo. En el capítulo II se señalan las actividades realizadas en 2007. En el capítulo III se presentan indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados a dicha violencia.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
II. ACTIVIDADES	3 - 19	3
A. Misiones de indagación.....	3 - 4	3
B. Asamblea General	5	3
C. Consultas regionales	6 - 9	4
D. Otras reuniones	10 - 15	4
E. Grupo de Expertos sobre Darfur	16	5
F. Comunicaciones y comunicados de prensa.....	17 - 18	5
III. INDICADORES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER	19 - 115	5
A. Indicadores	26 - 54	7
B. Indicadores para medir la violencia contra la mujer	55 - 68	15
C. Indicadores sobre las respuestas de los Estados.....	69 - 115	18
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	116 - 118	33
<i>Anexo:</i> Lista de los Estados que respondieron al cuestionario		34

I. INTRODUCCIÓN

1. En mi calidad de Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, presento mi segundo informe al Consejo de Derechos Humanos. En el capítulo II resumo las actividades realizadas en 2007; en el capítulo III analizo los indicadores para cuantificar la violencia contra la mujer y las respuestas de los Estados encaminadas a acabar con esa violencia¹.

2. Señalo a la atención del Consejo las adiciones al presente informe. En la adición 1 se resumen las supuestas violaciones de los derechos humanos relacionadas con la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, que se señalaron a los gobiernos correspondientes, así como las respuestas de dichos gobiernos. Las adiciones 2, 3 y 4 comprenden sendos informes sobre mis misiones a Argelia, Ghana y la República Democrática del Congo, respectivamente; en la adición 5 analizo los indicadores sobre la violencia contra la mujer en torno a los cuales se ha preparado el presente informe².

II. ACTIVIDADES

A. Misiones de indagación

3. Por invitación de los gobiernos respectivos, en 2007 visité Argelia (21 a 31 de enero), Ghana (7 a 14 de julio) y la República Democrática del Congo (16 a 27 de julio).

4. Realizaré sendas misiones oficiales a la Arabia Saudita en febrero de 2008 y a Tayikistán posteriormente. También he formulado peticiones a los Gobiernos de Jordania, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán para visitar esos países.

B. Asamblea General

5. El 25 de octubre realicé una exposición ante la Tercera Comisión de la Asamblea General. Además de informar a la Asamblea de las conclusiones que figuraban en mis informes sobre las misiones efectuadas en 2006 y de mis observaciones preliminares sobre las visitas efectuadas en 2007, destaqué la manera en que se utilizaban los discursos y paradigmas culturales para denegar a la mujer el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones o reducir la violencia contra la mujer al ámbito cultural. En la actualidad se utiliza la cultura como instrumento de nuevas formas de opresión de la mujer, tanto en las versiones orientalistas como occidentalistas. Esos enfoques presentan la cultura como algo estático, homogéneo y apolítico, olvidando su carácter diverso y evolutivo. En mi exposición señalé que poner en peligro los derechos de la mujer no era una opción; el desafío con que nos enfrentábamos consistía en respetar nuestras culturas diversas creando, al mismo tiempo, estrategias para resistir las prácticas opresivas

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a Derechos y Democracia por el apoyo brindado en forma de subsidio.

² Agradezco a la Profesora Liz Kelly, de la London Metropolitan University, con el apoyo de Rebecca Davenport, Lorna Kennedy y Miranda Horvath, su investigación sobre los indicadores, que figura en la adición 5.

adoptadas en nombre de la cultura y defender y respetar las normas universales de derechos humanos rechazando las resoluciones etnocentristas. Pedí también a la Asamblea que alentara una mayor coordinación entre todos los organismos de las Naciones Unidas encargados de promover el adelanto de la mujer.

C. Consultas regionales

6. Al igual que en años precedentes, celebré consultas regionales con organizaciones no gubernamentales (ONG). Me complace informar de que en 2007 tuvieron lugar tres de esas consultas.

7. Del 11 al 13 de enero asistí, en Londres, a una consulta con el Lobby Europeo de Mujeres organizada por la National Alliance of Women's Organizations. La consulta se centró en la violencia doméstica y sexual y en la situación de las mujeres inmigrantes y las refugiadas.

8. Del 7 al 12 de mayo asistí, en Tbilisi, a una consulta con mujeres de Georgia, Armenia y Azerbaiyán organizada por el Equitas International Centre for Human Rights Education. En dicha consulta se abordaron las cuestiones de la violencia en tiempos de conflicto armado, la violencia doméstica y la trata.

9. Del 12 al 14 de septiembre asistí a la consulta de Asia y el Pacífico que organiza anualmente el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo. La consulta se celebró en Manila y se centró en cuestiones relacionadas con la globalización y la militarización.

D. Otras reuniones

10. Durante 2007 participé en numerosos actos en Turquía y otros países en mi calidad de Relatora Especial; a continuación se describen algunos de esos actos.

11. Del 27 de febrero al 2 de marzo asistí, en Nueva York, al 51º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y participé en varios actos organizados por gobiernos, entidades de las Naciones Unidas y ONG. Dichos actos comprendieron debates sobre los crímenes de honor, la violencia contra las niñas, el infanticidio de niñas, los indicadores y la reforma del Consejo de Derechos Humanos, así como una mesa redonda de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer titulada "Eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres: seguimiento a nivel nacional e internacional del estudio pormenorizado del Secretario General".

12. Los días 16 y 17 de abril participé, en Ginebra, en la reunión anual del Consejo de Administración del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, al cabo de la cual viajé a Parma, donde realicé exposiciones en actos públicos, me reuní con las autoridades locales y asistí a una sesión de capacitación para abogados sobre los instrumentos internacionales relativos a los derechos de la mujer. Los días 17 y 18 de mayo realicé una exposición ante el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en Nueva York.

13. El 3 de julio asistí, en Nairobi, a la reunión de la Coalición Mundial sobre la Mujer y el VIH/SIDA, tras la cual se celebró la Cumbre Internacional de Mujeres sobre el VIH y el SIDA,

organizada por la Asociación Cristiana Femenina Mundial y la Comunidad Internacional de Mujeres con VIH/SIDA, durante la cual sostuve que la lucha contra el VIH/SIDA estaba estrechamente vinculada con la lucha para eliminar la violencia contra la mujer.

14. Del 2 al 4 de octubre, por invitación del Instituto Renner de Viena, celebré consultas con el Presidente del Parlamento de Austria, diversos funcionarios públicos y ONG, y asistí a un acto público en el que hablé de las relaciones entre la cultura y la violencia contra la mujer.

15. El 26 de noviembre participé en la campaña internacional llevada a cabo en Estambul para acabar con el asesinato y la lapidación de mujeres. Los días 6 y 7 de diciembre, en una conferencia del Consejo de Europa celebrada en Estrasburgo, hablé de los servicios de apoyo a las víctimas de la violencia doméstica. También ese mes, con ocasión del Día Internacional de los Derechos Humanos, pronuncié un discurso extraordinario sobre los derechos humanos de la mujer en la American University de El Cairo.

E. Grupo de Expertos sobre Darfur

16. De abril a diciembre de 2007 participé en el Grupo de Expertos sobre Darfur, creado por la resolución 4/8 del Consejo de Derechos Humanos para garantizar el seguimiento eficaz y fomentar el cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones sobre Darfur aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos, la antigua Comisión de Derechos Humanos y otras instituciones de derechos humanos de las Naciones Unidas. El Grupo se reunió periódicamente con el Gobierno del Sudán y presentó su informe final al Consejo en su sexto período de sesiones (A/HRC/6/19).

F. Comunicaciones y comunicados de prensa

17. Durante el período que abarca este informe envié 59 comunicaciones para señalar a la atención de los gobiernos presuntas violaciones de los derechos humanos y recibí 33 respuestas de los gobiernos. En la adición 1 figura un análisis de esas comunicaciones, incluidas las tendencias.

18. En 2007 publiqué, conjuntamente con otros relatores especiales, comunicados de prensa en diversas ocasiones, en particular: el 8 de marzo, con motivo del Día Internacional de la Mujer; el 5 de abril, a raíz de la detención en Teherán de cinco defensoras de los derechos humanos que habían reunido firmas para una campaña destinada a modificar la legislación discriminatoria contra la mujer; el 1º de mayo, como consecuencia de la reanudación de las hostilidades entre las fuerzas etíopes y somalíes y grupos insurgentes en Mogadiscio, que causaron muertos y heridos; el 25 de noviembre, con ocasión del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; y el 10 de diciembre, con ocasión del Día de los Derechos Humanos.

III. INDICADORES SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

19. La labor para eliminar la violencia contra la mujer ha sido un punto de partida viable para promover los derechos humanos de la mujer, ya que ha movilizó a las mujeres en todo el mundo, ha transformado progresivamente la práctica y los paradigmas mayoritarios en materia de derechos humanos, ha orientado la labor de las Naciones Unidas y el proceso relativo a la

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y ha influido, de manera lenta pero segura, en las prioridades de los Estados.

20. Aprovechando los beneficios de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer³ proporciona la primera definición oficial del problema; en ella se pide a los Estados que procedan con la debida diligencia a fin de prevenir la violencia contra la mujer, proteger a ésta de la violencia, enjuiciar a los autores de la violencia e indemnizar a las víctimas. Además se pide a los gobiernos que promuevan la investigación, recojan datos y compilen estadísticas sobre la violencia contra la mujer, y fomenten las investigaciones sobre sus causas y consecuencias.

21. La reunión sistemática de datos, desglosados por categorías, y su publicación periódica facilitan la evaluación del cumplimiento de esas obligaciones por los Estados. No obstante, la falta de datos de ese tipo relativos a las mujeres y niñas es alarmante⁴. Además, a nivel internacional no existen indicadores o puntos de referencia convenidos para evaluar los progresos⁵.

22. En mi primer informe a la Comisión de Derechos Humanos, en 2004, señalé la necesidad de crear índices para cuantificar la violencia contra la mujer y las respuestas de los Estados a la misma. Dicha propuesta se reflejó en el párrafo 25 de la resolución 2004/46, en el que la Comisión, consciente de la necesidad de alcanzar, con la plena participación de los Estados Miembros, un consenso internacional sobre los indicadores y los métodos para cuantificar la violencia contra la mujer, pidió a la Relatora Especial que hiciera recomendaciones para proponer indicadores sobre la violencia contra la mujer y sobre las medidas adoptadas por, entre otros, los Estados Miembros, para acabar con ese tipo de violencia⁶.

23. En consecuencia, en el presente informe se formulan dichas propuestas, orientadas por las normas de derechos humanos, en particular las que figuran en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. El informe no tiene por objeto resolver los debates académicos de larga data sobre la manera de definir y cuantificar las formas de violencia, sino examinar cuestiones que se suelen descuidar y formular propuestas para medir la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados.

³ Resolución 48/104 de la Asamblea General.

⁴ *La Mujer en el Mundo, 2005: Progreso en las Estadísticas* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.XVII.7).

⁵ En 1999, la anterior Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer observó la necesidad de crear indicadores para vigilar la respuesta de los Estados a la violencia contra la mujer.

⁶ En su resolución 61/143 (párr. 18), la Asamblea General pidió además a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas que propusiera, basándose en mi labor, posibles indicadores sobre la violencia contra la mujer.

24. Se propone un conjunto limitado de indicadores que permiten realizar comparaciones entre los países. Se supone que dichos indicadores se incorporarán a investigaciones nacionales más pormenorizadas, lo cual permitirá tener en cuenta los contextos locales y contribuirá a que los países puedan evaluar sus propios progresos.

25. Se han examinado los estudios e informes existentes y se han celebrado consultas con los interesados. Se envió a los Estados Miembros un cuestionario en que se les pedía información sobre sus actividades relativas a la creación de indicadores⁷. En la adición 5 figura un exhaustivo estudio que constituye la base de este informe.

A. Indicadores

1. Definición

26. Un indicador es "un dato que resume una gran cantidad de información en una sola cifra para indicar los cambios que se producen con el paso del tiempo"⁸. Se distingue de una estadística por el hecho de que suele estar relacionado con una norma o punto de referencia, que en el caso de la violencia contra la mujer es necesario para eliminarla. La función de un indicador es orientar las políticas, permitir la medición y supervisión del progreso y fomentar la reunión periódica y sistemática de datos. No obstante, los indicadores no son sustitutos de una investigación a fondo, en especial porque muchos de ellos se extrapolan de estudios más pormenorizados. La abstracción y accesibilidad entrañan que los indicadores ofrecen relativamente poco con respecto a los procesos y causalidades; por lo tanto, el análisis de las cuestiones de género y la investigación social complementan los indicadores y proporcionan marcos explicativos.

2. Iniciativas en curso

27. Distintos organismos de las Naciones Unidas, órganos regionales, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil han propuesto numerosos indicadores sobre la violencia contra la mujer. Aunque no hay consenso, en general esas propuestas se han centrado en la medición de la violencia en la pareja, en gran medida porque la base internacional de conocimientos es más amplia a este respecto. Las iniciativas transnacionales comprenden las reseñas de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y la Acción

⁷ De las 63 respuestas, 25 son de países de Europa (5 de Europa occidental, 7 de Europa central, 4 de Europa oriental, 4 de Europa septentrional y 3 de Europa meridional), 13 de América (5 de América del Norte, 4 de América Central y 4 de América del Sur), 10 de la región árabe, 9 de África y 8 de la región de Asia y el Pacífico. En el anexo del presente informe figura la lista de los Estados que respondieron.

⁸ Beck, T. (1999), *Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*. Kent: Commonwealth Secretariat: 7.

Coordinada sobre las Violaciones de los Derechos Humanos⁹ y dos estudios sobre la prevalencia en múltiples países¹⁰.

28. Existen también proyectos para crear indicadores mundiales sobre los derechos humanos e iniciativas para vincularlos con indicadores del desarrollo, como ilustran los objetivos de desarrollo del Milenio, tal vez el mejor ejemplo de ello. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha propuesto también una útil tipología en el contexto de los indicadores sobre los derechos humanos que ha sido adoptada en el presente informe (sin embargo, se ha sustituido el término "estructural" por "institucional" para evitar confusiones con los usos socioeconómicos más comunes de aquél)¹¹:

- Los indicadores *estructurales* reflejan la ratificación o adopción de los instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos necesarios para la realización de los derechos humanos.
- Los indicadores *de proceso* se refieren a los instrumentos normativos, programas e intervenciones específicas; las medidas adoptadas por los Estados y los particulares para proteger y realizar los derechos.
- Los indicadores *de resultados*, obtenidos de manera directa o indirecta, documentan la realización de los derechos. Suelen ser los más lentos en progresar, a causa de la interdependencia de los derechos humanos.

29. En el presente informe, la medición de la violencia contra la mujer es un indicador de resultados, mientras que las respuestas de los Estados se miden con indicadores estructurales (institucionales) y de proceso.

3. ¿Por qué indicadores?

30. La creación de indicadores sobre la violencia contra la mujer es una obligación de derechos humanos, vinculada con la jurisprudencia en materia de derechos humanos y el principio de debida diligencia¹², con arreglo a la cual los Estados deben, entre otras cosas, garantizar que las intervenciones concebidas para combatir la violencia se basen en datos empíricos exactos. Para

⁹ Grupo de tareas de la CEPE sobre la violencia contra la mujer (2006), www.cahrv.uni-osnabrueck.de.

¹⁰ Estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la salud de la mujer y la violencia contra la mujer en el hogar llevado a cabo en múltiples países; *International Violence Against Women Survey*, HUENÍ (Finlandia) (en 2008 se publicará *Violence against Women: An International Perspective*, Johnson, H; Ollus, N. y Nevala, S.).

¹¹ ACNUDH, *Indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos: conclusiones y recomendaciones de la segunda consulta de expertos*, 2006.

¹² Véase mi informe sobre la norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer (E/CN.4/2006/61).

ello es necesario no sólo reunir información exacta, sino también disponer de indicadores que permitan a los órganos de decisión no especializados acceder a los datos, y al público vigilar las intervenciones.

31. Los Estados que respondieron a mi cuestionario acogieron con satisfacción el proyecto de indicadores, expresaron su firme apoyo a la creación de mediciones transnacionales y afirmaron la importancia de establecer puntos de referencia, reunir, cotejar y publicar los datos y, sobre todo, de evaluar los progresos de los Estados y entre ellos. Los Estados pidieron propuestas para acabar con todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia contra las niñas, y que los indicadores fueran racionales desde un punto de vista metodológico y conceptual, significativos, alcanzables y superiores al mínimo común denominador. Muchos mencionaron la cuestión de las definiciones incoherentes, así como la de la capacidad y la transparencia de la orientación técnica. Varios de ellos invocaron la cultura y la tradición como obstáculos para llevar a cabo investigaciones o reunir otros tipos de datos.

32. Así pues, la adopción por los Estados, en los foros intergubernamentales, de un entendimiento común de la violencia contra la mujer y de un conjunto de indicadores fomentará y potenciará iniciativas para normalizar los datos a nivel nacional e internacional, informar al público y promover medidas en torno al problema.

Normas y obstáculos

33. Para que constituya indicador, un dato debe ser "cuantificable" de manera exacta y relativamente accesible. Los indicadores institucionales no presentan dificultades en ese sentido, pero los indicadores de proceso y de resultados son más complejos. No sólo es posible medir la "potenciación del papel de la mujer" o la "sensación de seguridad" respondiendo "sí" o "no", sino que existen muchas formas de hacerlo.

34. Se ha utilizado el acrónimo inglés SMART para resumir los atributos clave de un buen indicador:

- Específico;
- Cuantificable;
- Alcanzable;
- Pertinente;
- De duración determinada.

35. A partir de esos elementos, el ACNUDH ha creado normas para los indicadores internacionales de derechos humanos, que han de:

- Ser pertinentes, válidos y fiables;
- Ser simples, oportunos y pocos en número;

- Estar basados en información objetiva y en mecanismos de generación de datos;
- Prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes;
- Prestarse al desglose por sexo, edad y otras variables pertinentes.

36. Con respecto a la violencia contra la mujer, podemos añadir que los indicadores han de tener las siguientes características:

- Basarse en los compromisos de derechos humanos y en principios transversales;
- Basarse en definiciones internacionalmente aceptadas;
- No prestarse a una mala interpretación o a la generación de resultados falaces.

Medición de la violencia contra la mujer

37. Se ha exhortado a los Estados a que "organicen encuestas sobre la índole y la extensión de la violencia contra la mujer"¹³; en un principio ello se refería a todas las formas de violencia contra la mujer. No obstante, en el estudio del Secretario General se observa que, aunque se han realizado estudios de prevalencia basados en la población en más de 50 países -68 desde 1995-, la mayoría de ellos se limitan a la violencia en la pareja. La justificación que se ha proporcionado a dicha limitación es que se dispone de más datos y que la violencia en la pareja es la forma más común de violencia contra la mujer. Ese criterio no sólo pasa por alto las normas establecidas en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, sino que también puede no ser exacto, habida cuenta de la insuficiente investigación de otras formas de violencia contra la mujer y de las diferencias entre la investigación y las definiciones normativas de la violencia en la pareja (véase más adelante). Si existieran múltiples estudios internacionales sobre las niñas y mujeres en los contextos del empleo y la educación, podría llegarse a la conclusión de que el acoso sexual es la forma más común de violencia contra la mujer. Por ejemplo, un reciente estudio sobre la prevalencia en Alemania reveló que los casos de acoso sexual eran cuatro veces más numerosos que los de violencia física o sexual por parte del cónyuge o compañero¹⁴.

38. La encuesta sobre la prevalencia ha surgido como medio de establecer estimaciones más exactas sobre la escala de la violencia contra la mujer, cuyo alcance suele evaluarse con dos mediciones diferentes: la prevalencia durante toda la vida y la prevalencia durante los últimos 12 meses. Presentada como tasa, la prevalencia establece la proporción de la población femenina que ha sufrido violencia. Las cifras más utilizadas en los titulares, como "una de cada cuatro mujeres ha sufrido violencia en la pareja", son tasas de prevalencia durante toda la vida.

¹³ Resolución 52/86 de la Asamblea General.

¹⁴ El estudio reveló también tasas más altas de violencia en la pareja para las mujeres migrantes y tasas más altas de todas las formas de violencia contra las prostitutas, reclusas y refugiadas o solicitantes de asilo (Hageman-White, 2005: 305).

Si mediante nuevas políticas e intervenciones se consigue disminuir las tasas de violencia, ello se reflejará en un descenso de las tasas de prevalencia durante los últimos 12 meses. Esas tasas son más fiables cuando el grupo de encuestadas es lo más representativo posible de toda la población.

39. Algunas formas de violencia contra la mujer son sucesos que ocurren una sola vez; otras pueden ser recurrentes, y su gravedad y sus efectos son una combinación de los perjuicios intrínsecos y la repetición. La cantidad de violencia -entendida de distinta manera como incidentes/frecuencia/carácter crónico- es un elemento necesario para cuantificar las formas de violencia que suelen ser "líneas de conducta": los ejemplos más obvios son la violencia en la pareja, el acecho y el acoso sexual, pero la violencia o los abusos sexuales también suelen repetirse. Ha habido mucho menos desarrollo metodológico para cuantificar la violencia sexual en comparación con la violencia en la pareja y la mutilación genital femenina. Es necesario seguir trabajando para lograr datos comparables, ya que no hay consenso en la investigación ni en las legislaciones nacionales sobre la frontera que separa la violación de otras formas de violencia sexual, ni sobre qué constituye violación. Ésta se define de distinta manera en relación con la fuerza, la falta de consentimiento y las circunstancias coercitivas, cada una de las cuales repercute de diferente manera en la formulación de las preguntas y el análisis de los datos.

40. La medición de la trata con fines de explotación sexual presenta problemas específicos: no sólo las prácticas son más ocultas, sino que la definición internacional es compleja, lo cual dificulta su utilización por los investigadores y por las autoridades para probar los hechos. No obstante se están empezando a utilizar metodologías innovadoras y se están incluyendo preguntas al respecto en encuestas sobre la violencia contra la mujer¹⁵ y en estudios sobre las migrantes en situación irregular.

41. Una importante novedad en la investigación de la mutilación genital femenina fue el acuerdo transnacional alcanzado acerca de una definición que, a su vez, permitió disponer de documentación más precisa y nuevos enfoques para calcular la prevalencia en las comunidades de la diáspora¹⁶. El estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la violencia en la pareja en múltiples países comprende una serie de preguntas acerca de los matrimonios forzados, precoces e infantiles.

42. Las tasas de prevalencia de la violencia en la pareja se calculan contando las respuestas afirmativas a una lista que revela determinados comportamientos: así pues, para "contar" como víctima sólo hace falta haber sido empujada, por ejemplo, una sola vez. Aunque la exactitud de la cuantificación es importante desde un punto de vista metodológico, y sin duda las cifras citadas en los titulares han aumentado la sensibilización, no está claro que todos los incidentes que ocurren una sola vez deban entenderse como violencia contra la mujer con arreglo a la definición que figura en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. En el sector de las ONG, la violencia doméstica se ha entendido desde hace mucho tiempo como

¹⁵ African Child Policy Forum, 2006, *Violence Against Girls in Africa: A Retrospective Survey in Ethiopia, Kenya and Uganda*.

¹⁶ Véase *A Statistical Study to Estimate the Prevalence of Female Genital Mutilation in England and Wales* (www.forwarduk.org.uk/download/96).

una "pauta de control coercitivo". Algunos estudios han comenzado a tener en cuenta esas complejidades y a utilizar el análisis de datos para evaluar pautas más complejas. En un estudio realizado en Irlanda¹⁷ se definieron los "abusos domésticos graves" como una "pauta de comportamiento físico, emocional o sexual entre los miembros de una relación sentimental que tiene, o puede tener, significativas consecuencias negativas"; en cambio, los incidentes leves se definieron como sucesos aislados con efectos de poca o ninguna importancia. La aplicación de esos análisis no sólo redujo las tasas de prevalencia general, sino que también llevó a la falaz conclusión de que los hombres tenían tantas probabilidades de ser víctimas de la violencia en la pareja como las mujeres.

43. Las encuestas especializadas que tienen en cuenta múltiples formas de violencia contra la mujer permiten hacer un seguimiento del proceso continuo de violencia, lo cual repercute en las medidas de protección, prevención y limitación de los daños.

Directrices metodológicas

44. Pese a las advertencias señaladas, es posible determinar posiciones de consenso sobre prácticas recomendadas para medir la violencia contra la mujer. La normalización convierte en problemática la pregunta "¿Ha sufrido usted alguna vez algún tipo de violencia o agresión?". Por lo tanto, la formulación de las preguntas constituye todo un arte en la investigación. El número, el formato y el contenido de las preguntas limitan o facilitan las respuestas. Las preguntas aisladas son menos eficaces que las múltiples, y las más eficaces son las listas de preguntas sobre comportamientos específicos que evitan utilizar términos como "violación", "agresión" o "violencia".

45. Las encuestas producen resultados más precisos y útiles si se observan las siguientes normas:

- Múltiples oportunidades de revelar la violencia mediante preguntas sobre comportamientos específicos;
- La inclusión de distintas formas de violencia contra la mujer;
- La formulación de las encuestas de manera que se puedan analizar múltiples definiciones, incluidas las normas internacionales reconocidas;
- Preguntas sobre la incidencia reciente (12 meses) y durante toda la vida;
- Muestras representativas e incluyentes: de un tamaño suficiente para que las conclusiones sean fiables y cuyo alcance se extienda a los grupos vulnerables;
- La medición de los incidentes, la frecuencia y la gravedad, según proceda;
- Una firme práctica ética.

¹⁷ Watson, D. y Parsons, S. (2005), *Domestic Abuse of Women and Men in Ireland*, National Crime Council.

46. Las normas éticas reconocidas para las encuestas de prevalencia pueden resumirse como sigue¹⁸:

- Las entrevistas se deben desarrollar en un entorno seguro y confidencial;
- Deben utilizarse protocolos de confidencialidad, en particular todos los datos conservados y publicados deben ser anónimos;
- Las entrevistadoras deben estar capacitadas y debe preverse la posibilidad de una reunión de información;
- Las preguntas deben prepararse cuidadosamente y deben preverse instrumentos para que las entrevistadas puedan iniciar y concluir las conversaciones sobre la violencia;
- Debe preverse la prestación de apoyo o asesoramiento después de la entrevista en caso de necesidad.

47. Las encuestas de prevalencia deberían también reunir sistemáticamente datos sobre:

- Los datos biográficos básicos;
- La relación entre las víctimas y los autores de la violencia;
- Los contextos en que tiene lugar la violencia contra la mujer;
- La denuncia y la búsqueda de ayuda, y los obstáculos para ello;
- Las formas de daño y sus consecuencias.

48. Esta última categoría no debe limitarse a medir los daños inmediatos y físicos, sino también la manera en que la violencia reduce el disfrute por las mujeres y niñas de los derechos y libertades fundamentales en la vida pública y privada, en particular con respeto a su integración social y sus medios de subsistencia. Se recomienda obtener mediciones de la violencia sufrida durante toda la vida y en los últimos 12 meses: el primero de esos dos datos permite incluir la violencia padecida durante la infancia y adolescencia que tiene consecuencias para toda la vida; el segundo proporciona un medio de conocer las pautas de denuncia (¿es más probable que denuncien la violencia las mujeres, en particular las más jóvenes?) y registro (¿qué diferencia hay entre lo que dicen las mujeres y los datos institucionales?) y las consecuencias de los cambios de política.

¹⁸ Acción Coordinada sobre las Violaciones de los Derechos Humanos, "Perspectives and standards for good practice in data collection on violence against women". Ponencia presentada en la conferencia organizada por el Consejo de Europa sobre la "Reunión de datos como requisito para disponer de políticas eficaces para combatir la violencia contra la mujer", Lisboa, 5 de julio de 2007.

49. Con muestras representativas más amplias aumenta el número de casos detectados y la exactitud de las declaraciones, en especial cuando se emplean normas aceptadas de selección aleatoria. No obstante, es difícil emplear esas normas en sociedades que no disponen de instrumentos de selección -datos del censo, inscripción en el censo electoral y/o propiedad de línea telefónica- o éstos son inexactos. Si bien un ámbito geográfico que abarque todo un país es preferible, la falta de fondos, la escasez de medios de transporte y el contexto político pueden hacerlo imposible. Cuando los recursos son limitados, las decisiones como la adoptada para el estudio de la OMS sobre múltiples países, a saber, utilizar muestras aleatorias en dos zonas -una urbana y otra provincial/rural-, son la mejor solución posible.

50. La forma de administrar las encuestas repercute en las respuestas obtenidas. Tradicionalmente se consideraba que el contacto directo entre el encuestador y el encuestado, ambos del mismo sexo, edad y etnia, favorecía la revelación de información. Posteriormente otros métodos han producido mayores tasas de respuesta, y la confidencialidad parece ser igual de importante que el contacto, o incluso más¹⁹. Tanto las encuestas especializadas sobre la violencia contra la mujer como los módulos bien diseñados de las encuestas sobre salud o victimización del delito han resultado eficaces. Las encuestas permiten sensibilizar sobre la violencia contra la mujer y producen innovaciones metodológicas, pero son caras y ningún Estado se ha comprometido a llevarlas a cabo de manera periódica, lo cual es necesario para los indicadores. Al mismo tiempo, los módulos tienen inconvenientes, en especial el peligro de reducción progresiva en dos dimensiones de lo que se entiende comúnmente como prácticas recomendadas: las preguntas múltiples y la inclusión de varias formas de violencia contra la mujer²⁰.

51. Un ejemplo de módulo que combina cinco indicadores claves de resultados y de proceso y analiza las pautas es el relativo a la mutilación genital femenina que se utiliza en los instrumentos de evaluación rápida (la Encuesta de población y salud y la Encuesta de indicadores múltiples) en 14 países²¹.

52. El módulo comprende:

- La prevalencia de la mutilación genital femenina: principal indicador de resultados, calculado en franjas de 5 años de edad entre las mujeres de 15 a 49 años;
- La situación de mutilación genital de todas las hijas: segundo indicador de resultados que revela los cambios recientes, entre ellos la edad actual de las hijas, si han sido mutiladas y a qué edad;

¹⁹ Walby, S. (2005) "Improving the statistics on violence against women", *Statistical Journal of the United Nations*, CEPE, 22, 4: 193 a 216.

²⁰ Grupo de tareas de la CEPE sobre la cuantificación de la violencia contra la mujer, *Analysis of national surveys* (ECE/CES/GE.30/2006/6).

²¹ Véase www.measuredhs.com/topics/gender/FGC-CD/start.cfm; African Child Policy Forum (2006), *Born to High Risk, Violence Against Girls in Africa*.

- El porcentaje de mutilaciones "cerradas" (infibulación, sellado) y "abiertas" (escisión): revela las pautas en las formas de mutilación genital de las mujeres adultas y sus hijas;
- El autor de la mutilación genital femenina: este dato revela si se está optando más por procedimientos en entornos médicos;
- La actitud, a favor o en contra, frente a la mutilación genital femenina de las mujeres y los hombres de 15 a 49 años: indicador de tolerancia para estudiar un posible cambio en las normas.

53. A nivel local se miden otros indicadores institucionales. El mérito de este módulo radica en la combinación de indicadores institucionales, de resultados y de proceso anclados en los procesos normativos en curso.

54. En resumen, numerosos estudios sobre la prevalencia se han centrado en un conjunto limitado de formas de violencia contra la mujer y pocas encuestas han abarcado todas ellas. La metodología relativa a la violencia en la pareja es la más desarrollada, y se ha considerado que algunas formas de violencia contra la mujer son menos cuantificables, en particular las denominadas "prácticas tradicionales nocivas". Representa un reto medir tanto a nivel mundial como local todas las formas de violencia contra la mujer, sea con el mismo instrumento o mediante varios módulos específicos.

B. Indicadores para medir la violencia contra la mujer

55. La evaluación del progreso debería basarse en el objetivo internacionalmente reconocido de eliminar la violencia contra la mujer. Decidir desde el principio limitar los indicadores de resultados a la violencia en la pareja, como han propuesto algunos, entrañaría no sólo un aumento del actual desequilibrio de conocimientos, sino también la imposibilidad de documentar las pautas del indicador de resultados más fundamental²².

56. Tratar de armonizar las múltiples propuestas sobre la medición de la violencia contra la mujer no es realista por motivos metodológicos y discursivos. Incluso en los estudios de múltiples países fue imposible llevar a cabo las encuestas exactamente de la misma manera a causa de las variaciones en los recursos disponibles y los contextos culturales. Por lo tanto, necesitamos un "proceso de normalización prudente y basado en la investigación". ¿Necesitamos encuestas, módulos, preguntas o datos comparables? Aunque por razones metodológicas se pueda desear tener los cuatro, los indicadores internacionales sólo requieren datos comparables. El examen *a posteriori* de cinco estudios europeos por la red de Acción Coordinada sobre las Violaciones de los Derechos Humanos demostró que los análisis podían crear comparabilidad. Esto entraña dedicar estudios a una serie de definiciones, incluidas las de la legislación local y las normas internacionalmente convenidas, criterio que algunos

²² Véase Walby, S. (2007), *Indicators to measure violence against women*, ponencia para la consulta de expertos de la CEPE, www.unece.org/stats/documents/ece/ces/ge.30/2007/mtg1/wp.1.e.pdf.

investigadores de la prevalencia ya han hecho suyo²³. Esto, a su vez, permitiría a la comunidad internacional establecer una definición mundial de la violencia contra la mujer que podría utilizarse en las medidas nacionales sobre la prevalencia.

1. Indicador de violencia grave contra la mujer

57. La propuesta principal es alcanzar un acuerdo internacional sobre una definición de la violencia grave contra la mujer que pueda aplicarse estadísticamente en distintos tipos de encuestas y medir su prevalencia durante toda la vida de las mujeres y en los últimos 12 meses para detectar las pautas de, entre otras cosas, la disposición a denunciar y la disponibilidad de apoyo, elementos conducentes a mejoras en la respuesta de los Estados y una disminución de la tolerancia o normalización.

58. El indicador de violencia grave contra la mujer no comprendería todos los incidentes de violencia y, por lo tanto, puede plantear problemas. No obstante, cabe señalar que un indicador no puede englobar todo ni sustituir una investigación cualitativa y cuantitativa. Ese tipo de estudios es necesario a nivel nacional para calcular el indicador internacional. Con la recomendación de este indicador se asegura la inclusión de un gran número de formas de violencia contra la mujer y se trata de evitar muchos de los debates políticos, jurídicos y técnicos que, de otro modo, retrasarían el progreso. Como es un indicador compuesto único, puede integrarse en otros índices, como el índice de desarrollo humano ajustado por género y el índice de potenciación de la mujer. Las ventajas de un indicador así son las siguientes:

- Combina la medición de la prevalencia, la frecuencia y la gravedad;
- Permite medir la violencia empleada para ejercer control sobre la mujer y evitar que se utilice una simetría de género falsa para socavar los adelantos de política;
- Evita las diferencias políticas irresolubles de larga data sobre la manera de definir la violencia contra la mujer recabando un nuevo consenso y, al mismo tiempo, reconociendo que los Estados y los investigadores académicos seguirán utilizando definiciones más amplias;
- Limita las consecuencias de las tasas divergentes de denuncia insuficiente en diferentes contextos, ya que la violencia grave suele denunciarse en mayor medida;
- El indicador sobre los últimos 12 meses permitirá obtener documentación sobre franjas de tiempo, mientras que el indicador sobre la prevalencia durante toda la vida impedirá que las experiencias únicas con consecuencias permanentes (mutilación genital femenina, matrimonio forzado/infantil, violación) queden excluidas.

59. Será preciso seguir debatiendo la cuestión para afinar este concepto, pero algunos parámetros generales que podría abarcar el indicador de violencia grave contra la mujer son los siguientes:

²³ Véase Tjaden, P. (2005), *Defining and measuring violence against women: Background, issues and recommendations*, *Statistical Journal of the United Nations*, CEPE, 23 (3 y 4): 217 a 224.

- Todo incidente de violación/agresión sexual grave/coacción sexual²⁴ en la infancia o en la edad adulta, la mutilación genital femenina, el matrimonio infantil/forzado, la trata y la explotación sexual;
- Con respecto a los delitos sobre la línea de conducta, la inclusión de la violencia en la pareja, el acecho y el acoso sexual dependería de la gravedad y/o la frecuencia, aprovechando las definiciones analíticas utilizadas en los estudios llevados a cabo en Irlanda y Finlandia²⁵.

60. Los indicadores de resultados básicos son:

- La proporción de la población femenina que ha sufrido violencia grave en los últimos 12 meses (utilizando una encuesta de población);
- La proporción de la población femenina que ha sufrido violencia grave alguna vez (utilizando una encuesta de población).

61. Esta propuesta se formula para facilitar el progreso y se basa en el modelo que, como hemos visto, funciona con respecto a la mutilación genital femenina. El acuerdo sobre las definiciones internacionales permitió la cooperación en relación con la investigación, la creación de políticas y los indicadores.

62. Teniendo presente los datos disponibles, se prevé un sistema de cumplimiento estratificado. El primer estrato comprendería la violencia en la pareja, la violación y la agresión sexual y la mutilación genital femenina, que representan las formas de violencia que más se miden en la actualidad. Los estratos sucesivos agregarían formas de violencia que no se cuantifican con tanta frecuencia: las prácticas nocivas de matrimonio; el acoso sexual y el acecho; la trata y la explotación sexual; y los abusos sexuales a niñas.

63. Los Estados deberían incrementar su labor de medición sobre todas las formas de violencia contra la mujer a fin de obtener tasas precisas de violencia grave que puedan compararse internacionalmente. Que lo hagan mediante encuestas especializadas periódicas (quinquenales) o mediante módulos administrados con más frecuencia es una decisión local.

2. Indicador del feminicidio

64. La forma más grave de violencia contra la mujer es el asesinato, que no está englobado en la metodología de la prevalencia. Los datos sobre homicidios se encuentran entre las estadísticas

²⁴ Este término se emplea en algunos códigos jurídicos nacionales y hace referencia a los Elementos del Crimen de la Corte Penal Internacional (Elementos del Crimen, art. 8 2) b) xxii) 1), que debe interpretarse en relación con el Estatuto de Roma, art. 7 ("Crímenes de lesa humanidad") 1) g) ("Violación").

²⁵ Watson, D. y Parsons, S. (2005), *Domestic Abuse of Women and Men in Ireland*, National Crime Council; Piispa, M. (2002), *The Complexity of Patterns of Violence Against Women in Heterosexual Partnerships*, *Violence Against Women*, vol. 8, N° 7: 873 a 900.

de justicia penal más precisas, aunque en muchos países no existen estadísticas oficiales fiables. Varias formas de homicidio de mujeres -femicidio- encajan en la definición utilizada en el estudio del Secretario General: el asesinato en el contexto de la violencia en la pareja; el asesinato sexual; el asesinato de prostitutas; los asesinatos por motivos de honor; el infanticidio de niñas; y las muertes por motivos de dote. Un segundo indicador internacional propuesto consiste en que se cree un índice de femicidios, lo cual requeriría desglosar por sexos los datos actuales de homicidios y crear un código para las categorías de homicidios "basados en el sexo".

65. Será necesaria una inversión inicial para crear y aplicar las nuevas categorías, pero este proceso puede convertirse rápidamente en sistemático y proporcionar mejoras significativas a nivel transnacional y local. Será más complicado determinar la cantidad de muertes maternas y suicidios que pueden atribuirse a la violencia contra la mujer y si la "falta de mujeres", es decir, el descenso en el porcentaje de mujeres, constituye una forma de violencia contra la mujer.

66. El segundo indicador de resultados es la pauta de muertes de mujeres a causa del femicidio (utilizando un índice nacional de femicidios).

3. Indicador de la tolerancia social

67. Para eliminar la violencia contra la mujer es fundamental abordar los factores que la promueven o constriñen. La tolerancia de esa violencia crea contextos culturales en que puede perdurar sin mella, y los Estados no actúan con la debida diligencia. Desde el punto de vista de los derechos humanos es una situación en que las violaciones de los derechos pueden proseguir impunemente. Necesitamos comprender mejor las maneras en que la violencia se estructura y mantiene las actuales jerarquías de género: aunque las mujeres están cada vez más dispuestas a denunciar y eliminar la violencia contra ellas, las percepciones y actos de los hombres parecen más resistentes al cambio. Esto demuestra que es necesario poner énfasis en el estudio de esas cuestiones, ya sea mediante encuestas de prevalencia, si están dirigidas también a los hombres, o mediante módulos creados para encuestas sobre las actitudes sociales recurrentes. Esas medidas deben apoyarse en preguntas que sondeen la comprensión, la sensibilización, los niveles de tolerancia, si los encuestados conocen a alguien que ha sido víctima, y la voluntad de intervenir o denunciar.

68. El tercer indicador de resultados es la prueba de un descenso en la tolerancia de la violencia contra la mujer (cuantificada por encuestas nacionales y analizada según los principales grupos de población).

C. Indicadores sobre las respuestas de los Estados

69. La creación de indicadores sobre la respuesta de los Estados a la violencia contra la mujer es en cierto modo menos compleja que la medición de la violencia, porque el derecho internacional establece claramente las responsabilidades: prevenir, proteger, perseguir judicialmente y ofrecer reparación. Tampoco suscitan debates académicos los parámetros y enfoques que intervienen.

70. Los indicadores que se proponen a continuación permitirán a los países seguir sus propios progresos a lo largo del tiempo. También pueden brindar a los mecanismos internacionales de

vigilancia, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, un marco de puntos de referencia que tener en cuenta al examinar las respuestas de los Estados.

71. En diversos instrumentos de derechos humanos figuran los siguientes criterios mínimos:

- Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros instrumentos de derechos humanos;
- Garantías constitucionales de la igualdad de la mujer y abrogación de las leyes discriminatorias;
- Plan de acción o política ejecutiva sobre la violencia contra la mujer fundado en una sólida base documental y voluntad política de ponerlo en práctica que quede demostrada por la asignación de presupuesto, el establecimiento de plazos y la atribución de vías de responsabilidad;
- Marco jurídico eficaz, reglamentos y derecho procesal que den acceso a reparación por la justicia, protección e indemnización;
- Penalización de todas las formas de violencia contra la mujer y enjuiciamiento de los autores;
- Mayor concienciación y sensibilización de los profesionales y los funcionarios;
- Asignación de recursos para que las ONG puedan brindar ayuda, servicios de apoyo, como por ejemplo, albergues, líneas telefónicas de urgencia, defensa de la causa de las víctimas, asesoramiento y otros servicios;
- Programas de sensibilización y prevención;
- Corrección de las desigualdades estructurales en la promoción del adelanto de la mujer;
- Recopilación, cotejo y publicación de datos, en particular evaluación de las políticas y los programas de investigaciones básicas.

72. Los criterios abarcan medidas institucionales y de proceso, y muchos pueden traducirse en los requisitos técnicos de los indicadores. Los criterios también están interrelacionados; por ejemplo, la reforma del derecho legislado y la formulación de políticas no son suficientes; su aplicación también es fundamental, así como lo son los mecanismos de evaluación y vigilancia. Para tener acceso a los recursos disponibles se requiere la sensibilización y formación de los funcionarios y profesionales, al igual que un fuerte sector de ONG.

73. Los indicadores de proceso se refieren a intervenciones, que ilustran la realización de los derechos mediante medidas en materia de protección, vías de recurso y prevención. En gran medida, su eficacia depende de que los Estados garanticen que todos los casos denunciados e identificados se registran y pueden seguirse a través de un sistema de búsqueda. Si bien no se subestiman las dificultades que ello implica, existen muchos ejemplos de Estados que están adoptando sistemas de reunión y gestión de datos para seguir las prioridades políticas por medio

de indicadores, y la violencia contra la mujer no es una cuestión diferente a este respecto. Los países desarrollados tienen pocas excusas para no disponer de sistemas eficaces de seguimiento de casos o para no poder desglosar los datos del sistema de justicia por sexo y formas de violencia.

74. Estos indicadores se han elaborado teniendo presentes los siguientes factores:

- No imponer una carga excesiva a los Estados;
- Reflejar el amplio programa de acción sobre la violencia contra la mujer;
- Establecer un vínculo con las obligaciones prescritas en el derecho internacional;
- Guardar relación con lo que sabemos son prácticas prometedoras.

75. Si bien es cierto que un conjunto de indicadores demasiado estricto que requiera datos de los que no se dispone suscitaría una cooperación mínima, fijando la vara a un nivel muy bajo se beneficiaría injustamente a los países desarrollados y no se impartiría ímpetu para cambiar. Las propuestas representan un punto de partida para el desarrollo de procesos de vigilancia y comunicación de información, fijando criterios mínimos para la realización de los derechos y obligaciones internacionales. Se han organizado por estratos, ponderando lo que se espera de los países desarrollados que deberían poder avanzar rápidamente de los niveles 3 a 5 (efectivamente ya deberían hallarse en esos niveles), y estar avanzando en los niveles 1 y 2. La presentación de informes bianuales sobre los indicadores nacionales daría al proyecto de indicadores sobre la violencia contra la mujer una vida fuera de los mecanismos de las Naciones Unidas e incitaría a los Estados a cumplir su obligación de ejercer la debida diligencia.

1. Indicadores institucionales

76. Aunque la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer está registrada por diversas fuentes, como la División para el Adelanto de la Mujer y el ACNUDH, no sucede lo mismo con la ratificación de las convenciones regionales correspondientes, la existencia de garantías constitucionales de la igualdad de la mujer y la inclusión de la violencia contra la mujer en los programas y medidas sobre la igualdad. La combinación de estas medidas permitirá obtener importantes datos contextuales sobre el modo en que la violencia contra la mujer se entiende y se aborda en los mecanismos del Estado. La Plataforma de Acción de Beijing exige a los Estados que adopten "medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer", preferentemente por medio de un plan de acción. Parece relativamente sencillo determinar si existe o no un plan de acción, pero éste también debe ejecutarse con determinación y estar vinculado al objetivo de eliminar todas las formas de violencia contra la mujer. Muchos planes se centran en la actualidad en la violencia en la pareja, doméstica o intrafamiliar y en la trata²⁶ -los ámbitos en que se ha prestado más atención a nivel internacional-, pero se carece de infraestructura y recursos suficientes para asegurar su ejecución. Por consiguiente, estos aspectos también deben ser evaluados.

²⁶ Lovett, J. (2005) *Briefing document on strategic approaches to addressing Violence against Women*. Amnesty UK.

77. Para que un plan de acción sea eficaz, debe extenderse desde el gobierno a los ministerios y así sucesivamente hasta el nivel local. La existencia de órganos de coordinación y de paladines o defensores en los ministerios y organismos representa un medio de ejecución e innovación. Una vez más, la mayor parte de estos elementos son evidentes en lo que respecta a la violencia en la pareja, y a la trata de mujeres en algunos países. Rara vez estas actividades, más en el plano local, constituyen acciones integradas de la eliminación de la violencia contra la mujer, a pesar de que un enfoque holístico permitiría hacer economías y aumentar su eficacia²⁷. Estas cuestiones deberían abordarse en los informes de los países.

78. En la Plataforma de Acción de Beijing y en documentos ulteriores se pedía a los Estados que hicieran una auditoría de su marco jurídico y adoptasen toda medida que considerasen necesaria para que en la legislación penal y civil se tuviesen en cuenta todas las formas de violencia. Esto específicamente significa velar por que:

- La violación se tipifique como delito contra la persona y no contra la moral y constituya un delito que no pueda borrarse con el matrimonio;
- Se tipifiquen como delito la violencia doméstica y la violencia en la pareja;
- Se tipifiquen como delito la trata y la explotación sexual de niños;
- Se aborden las prácticas perjudiciales.

79. La reforma de los códigos jurídicos es la primera medida necesaria para garantizar a las mujeres el acceso a la justicia. También se requieren medidas de proceso para asegurar la imparcialidad en la denuncia, el registro, el enjuiciamiento y el procedimiento.

Indicadores propuestos

80. Estos indicadores de referencia se aplican tanto a los criterios mínimos como a la necesidad de medidas más diferenciadas. Los puntos de referencia son la ratificación sin reservas de las convenciones pertinentes y la creación y aplicación de mecanismos y sistemas de supervisión apropiados. El requisito de que las medidas abarquen todas las formas de violencia contra la mujer se halla omnipresente.

81. Los indicadores propuestos son los siguientes:

- Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:
 1. Ratificación de la Convención sin reservas;
 2. Ratificación del Protocolo Facultativo;

²⁷ End Violence Against Women (2006), *Making the Grade? The Second Annual Independent Analysis of Government Initiatives on Violence Against Women*. Available from: www.endviolenceagainstwomen.org.uk/documents/making_the_grade06.pdf.

3. Ratificación de la Convención con pocas reservas;
 4. Ratificación de la Convención con importantes reservas contrarias al objeto y propósito de la Convención (es decir, reservas a los artículos 2 y 16);
 5. Convención pendiente de ratificación.
- Ratificación de las convenciones regionales correspondientes:
 1. Ratificación de todas las convenciones sin reservas;
 2. Ratificación de todas las convenciones con importantes reservas;
 3. Ratificación de algunas convenciones con reservas;
 4. Ratificación de algunas convenciones con importantes reservas;
 5. Convenciones pendientes de ratificación.
 - Reconocimiento legal de la no discriminación y la igualdad de género:
 1. Ministerio dotado de recursos para ejecutar un plan de acción sobre todas las formas de violencia contra la mujer en cuanto estrategia esencial en la promoción de la igualdad de género;
 2. Ministerio dotado de recursos para ejecutar un plan de acción sobre algunas formas de violencia contra la mujer;
 3. Coordinación interministerial sobre la política en materia de violencia contra la mujer, en que participen altos funcionarios de todos los ministerios;
 4. Mecanismo nacional dedicado a cuestiones de la mujer para aplicar la política en materia de igualdad de género;
 5. No discriminación, igualdad de género y derechos humanos en la constitución nacional.
 - Plan de Acción sobre la violencia contra la mujer:
 1. El Plan está dotado de recursos suficientes para asegurar su ejecución;
 2. El Plan abarca todas las formas de violencia dentro de un análisis explícito de género;
 3. El Plan abarca algunas formas de violencia dentro de un análisis explícito de género;

4. Vigilancia del Plan por un órgano de supervisión externo independiente con un mandato específico relativo a la violencia contra la mujer (observatorio nacional, institución nacional de derechos humanos con un mandato relativo a la violencia contra la mujer);
 5. El Plan fija plazos y metas claras.
- Se consideran delitos graves y se tipifican como tales todas las formas de violencia contra la mujer:
 1. El acoso y el acoso sexual;
 2. La violencia doméstica;
 3. Las prácticas perjudiciales;
 4. La violación, incluida la violación en el matrimonio;
 5. La trata con objeto de explotación sexual y la servidumbre doméstica.

Acceso a la justicia y denuncia

82. Una obligación fundamental del Estado es ofrecer vías de recurso²⁸ y acceso a la justicia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos. En el apartado c) del artículo 4 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer se pide a los Estados que procedan con la debida diligencia para investigar, enjuiciar y castigar los actos de violencia contra la mujer.

83. El derecho procesal trata de las formas en que funcionan los sistemas de justicia: los derechos pueden realizarse (o denegarse) mediante procedimientos formales. Por ejemplo, el derecho a la dignidad implica que las mujeres que denuncian actos de violencia deben ser tratadas como seres humanos y se les debe creer y respetar. El hecho de ser tratadas con respeto y conocer sus derechos y obligaciones restituye una parte del poder de actuar suprimido por la violencia. Investigaciones recientes en los Estados Unidos de América²⁹ indican que las malas prácticas tienen más efectos que las buenas y agravan los daños de la victimización. Por lo tanto, el derecho a obtener reparación debe comprender garantías que protejan los derechos de las víctimas en todas las etapas del proceso judicial. También es preciso tener en cuenta los principios de dignidad, integridad, intimidad y respeto en lo que se refiere a la denuncia y prever como medidas básicas la confidencialidad y la posibilidad de que las víctimas presenten su denuncia a personal femenino.

84. La práctica tradicional de subestimar la violencia contra la mujer ha conducido a que no sólo los organismos del Estado no hayan registrado casos sino también a que las propias mujeres

²⁸ Véase la resolución 60/147 de la Asamblea General.

²⁹ Campbell, R., *et al.* (2001), Social reactions to rape victims: Healing and hurtful effects on psychological and physical health outcomes, *Violence & Victims*, 16: 287-302.

no se hayan considerado merecedoras de protección y reparación. La denuncia de actos de violencia a y por las instituciones del Estado es fundamental para garantizar justicia a las víctimas y castigar a los autores. Así, los datos institucionales no revelan los niveles de violencia sino los niveles de denuncia y los criterios de registro.

85. Pese a las políticas encaminadas a aumentar el número de denuncias y el enjuiciamiento de los actos de violencia contra la mujer, los resultados no siempre son los esperados: en algunos tribunales las denuncias han aumentado considerablemente, pero no ha habido cambios importantes en cuanto al enjuiciamiento y/o la condena. Estas pautas se han observado con respecto a la violencia en la pareja y la violación y agresión sexual, en el último caso con un índice inferior de condenas en muchos países desarrollados³⁰. El abandono -la proporción de casos que salen del sistema antes de ser sometidos a un tribunal- brinda un poderoso indicador en diversos aspectos: la tasa de denuncias revela si las mujeres creen cada vez más en la eficacia de los Estados para combatir la violencia; la proporción de casos que son juzgados y que conducen a medidas condenatorias revela si el cambio de políticas ha tenido efectos.

86. Los datos administrativos revisten suma importancia a este respecto. Se han solicitado datos desglosados por sexo, pero no se ha prestado atención al papel de los datos administrativos para arrojar luz sobre la acción de los Estados, a pesar de que estos datos deberían ofrecer a los responsables de formular política la información necesaria para el buen gobierno con arreglo a los principios de independencia, integridad, imparcialidad y confidencialidad³¹. El reto es encontrar datos eficaces y sólidos a partir de los cuales crear indicadores.

87. La exactitud de los datos administrativos es de importancia decisiva para seguir los progresos alcanzados, y los ministerios de justicia e igualdad deben velar por que existan sistemas eficaces de registro y recuperación de datos -en papel y/o computarizados. Una posibilidad que no se ha utilizado suficientemente consiste en aprovechar los conocimientos, los recursos y la legitimidad de los institutos u oficinas nacionales de estadística para que los órganos oficiales reúnan y analicen los datos. Muchos países han comenzado a presentar datos sobre la violencia contra la mujer en los informes que presentan en el marco de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, pero pocos lo han hecho en informes bianuales detallados³² o más allá del excesivo énfasis que se pone en la violencia en la pareja.

88. Los datos de la justicia penal son indudablemente más exactos cuando existe una ley específica contra las formas de violencia contra la mujer, o al menos en los casos en que

³⁰ Kelly, L. & Regan, L. (2003), "Rape: Still a forgotten issue", available from www.rcne.com/downloads/RepsPubs/Attritn.pdf; and Kelly, L. & Regan, L. (2001) *Rape: The Forgotten Issue? A European Research and Networking Project*, Child and Woman Abuse Studies Unit, University of North London.

³¹ Me, A. (2006) "Challenges in measuring violence against women within the framework of official statistics across countries". Ponencia en la Royal Statistical Association.

³² Véase un modelo a través de los observatorios de la violencia contra la mujer en las propuestas del Lobby Europeo de Mujeres, que se pueden consultar en el sitio web www.womenlobby.org.

desglosar los datos por sexo es relativamente sencillo. Ésta es una de las ventajas que presenta tipificar, por ejemplo, los delitos concretos de violencia doméstica, trata con fines de explotación sexual y matrimonios forzados. También es posible clasificar los casos en categorías más genéricas, como es la práctica en muchos países con respecto a la violencia en la pareja y la violencia doméstica. Resulta particularmente difícil en los casos en que las definiciones administrativas utilizan términos neutros, como por ejemplo la violencia intrafamiliar, pues entonces no se sabe bien quién es violento con quién y en qué circunstancias. Resulta así más difícil a los Estados determinar de qué manera el género es un factor subyacente en las pautas no sólo de victimización y comisión de delitos, sino también en el procesamiento y el resultado de los casos.

89. A nivel nacional deberían recogerse datos administrativos sobre las siguientes categorías:

- Casos denunciados, procesamiento judicial y resultados para todas las formas de violencia contra la mujer;
- Órdenes de protección: cantidad y tipo de órdenes emitidas para las distintas formas de violencia contra la mujer y proporción en que se infringieron;
- Fomento de capacidad por medio de la formación y de nuevos sistemas administrativos;
- Alcance, distribución geográfica, utilización y demanda no atendida de los servicios de apoyo: líneas telefónicas de urgencia, albergues, servicios de asesoramiento, defensa de la causa de las víctimas y prestaciones de ventanilla única;
- Labor de prevención en los planos nacional y local;
- Revisión médica sistemática en los centros de salud y en otros contextos para la detección temprana y medida en que esta actividad abarca todas las formas de violencia contra la mujer;
- Evaluación de las prácticas prometedoras y medida en que están integradas;
- Cantidad de recursos asignados a la prevención de la violencia contra la mujer, incluidas las actividades de investigación, en los presupuestos nacionales y locales;
- Grado en que los grupos de mujeres y niñas vulnerables, marginadas y aisladas gozan de igualdad de acceso a los servicios de apoyo y la justicia.

Indicadores propuestos

90. El indicador básico de proceso será el abandono de casos -la proporción de casos denunciados que no conducen a ninguna forma de sanción para el autor de los hechos. Esto supone el seguimiento de las tasas de denuncias, enjuiciamiento y condenas por año.

91. Una mayor tasa de denuncias puede interpretarse como señal de una menor tolerancia y un mayor ejercicio del derecho a reparación por parte de las mujeres. También podría revelar un

mejoramiento en la forma de registrar las denuncias, si es mínima la diferencia entre los delitos registrados y los datos sobre las denuncias reunidos en los estudios de prevalencia.

92. Las tasas de enjuiciamiento no deberían reflejar sólo el mayor número de casos denunciados sino que también deberían aumentar si las reformas jurídicas y de procedimiento han tenido los resultados deseados.

93. Las tasas de sentencias condenatorias deberían, análogamente, mantenerse en un mínimo constante y aumentar si las reformas de procedimiento son eficaces. No deberían ser inferiores a las que se refieren a otros delitos, especialmente considerando que, en muchos casos, se conoce la identidad del autor.

94. Los indicadores son:

- Incremento de las tasas de denuncias (según resulten cuantificadas en los datos administrativos del sistema de justicia penal)
 1. Mayor número de denuncias de todas las formas de violencia contra la mujer;
 2. Mayor número de denuncias de la mayoría de las formas;
 3. Mayor número de denuncias de algunas formas;
 4. No variación de las tasas de denuncia de algunas formas;
 5. No variación de las tasas de denuncia de la mayoría de las formas.
- Disminución de las tasas de abandono en el enjuiciamiento y la condena (según resulten cuantificadas en los datos administrativos del sistema de justicia penal)
 1. Mayores tasas de enjuiciamiento y condena por todas las formas de violencia contra la mujer;
 2. Mayores tasas de enjuiciamiento y condena por algunas formas;
 3. No variación de las tasas de enjuiciamiento y condena por todas las formas;
 4. No variación de las tasas de enjuiciamiento y condena por algunas formas;
 5. Disminución de las tasas de enjuiciamiento y condena por algunas formas.

95. Los Estados deberán proporcionar información sobre varias formas de violencia contra la mujer para cumplir los requisitos de este indicador.

Protección de las víctimas

96. Las ONG a que acuden las mujeres y niñas para recibir apoyo y protección poseen gran parte de la información sobre la violencia contra la mujer. La mayoría de estas organizaciones tienen que elaborar estadísticas para los donantes y, cuando sus recursos les permiten crear redes

y coaliciones, los panoramas anuales de la capacidad y el uso de los fondos son cada vez más frecuentes. Éstos son importantes elementos para evaluar las necesidades de apoyo atendidas y no atendidas, pero deben basarse en la definición clara de lo que constituye un "caso". Los casos están constituidos por individuos/familias que pueden tener contactos múltiples con un servicio, mientras que la medición de las intervenciones contará el mismo caso varias veces. Los Estados deben alentar, aportando los recursos necesarios, a la realización de auditorías periódicas del alcance y la utilización de los sistemas de apoyo. A nivel internacional, lo que se necesita es un "índice de apoyo" que refleje las varias formas en que se brinda este apoyo y calcule la proporción de víctimas/sobrevivientes que tienen acceso a los servicios adecuados.

97. Las ONG desempeñan un papel decisivo al facilitar sus conocimientos especializados y su ayuda y actuar de puente entre las víctimas y los organismos del Estado. Aunque los albergues y refugios son las formas más conocidas de apoyo, muchas mujeres dicen que lo más importante es una línea telefónica de urgencia que garantice el anonimato y ofrezca la posibilidad de estudiar distintas opciones. Las líneas telefónicas de urgencia operan para una serie de formas de violencia contra la mujer y son una piedra angular de la prestación de apoyo.

98. Las respuestas holísticas e integradas pueden ofrecer varios servicios en un solo lugar y/o servicios para una amplia gama de formas de violencia contra la mujer. Si bien es cierto que los albergues generalmente están asociados a las víctimas de la violencia en la pareja, también necesitan este tipo de refugio las niñas y las jóvenes que huyen, por ejemplo, de abusos sexuales, matrimonios forzados, la mutilación genital femenina y la explotación sexual y las víctimas de la trata dentro o fuera del país. Las pruebas basadas en la atención de la salud y las investigaciones forenses pueden resultar pertinentes en cada uno de estos delitos, por lo cual es esencial que los servicios de salud cuenten con centros de atención a la agresión sexual; en algunas jurisdicciones éstos se extienden a la violencia en la pareja y los niños.

99. El apoyo a más largo plazo que muchas víctimas de la violencia necesitan rara vez goza de la atención o la publicidad de los servicios para situaciones de crisis. Es esencial invertir en la pericia y los conocimientos sobre los efectos del traumatismo y la forma en que influye en la autoestima y la exclusión social. Para que las mujeres puedan vivir libres de violencia se requieren programas de educación y readiestramiento y el establecimiento de medios de subsistencia sostenibles. Los programas de técnicas de autodefensa destinados a la mujer se han demostrado eficaces para eliminar los efectos debilitadores del miedo.

100. Al medir los servicios de apoyo no basta con contar la cantidad de lugares de albergue o refugio sino que es preciso abarcar la gama total de servicios y su distribución por habitante y en la geografía de los Estados. También hay que tener presente la cuestión de la demanda no atendida. Muchas ONG señalan que se necesitan más servicios de los que pueden proporcionar; los albergues están llenos, las líneas telefónicas de urgencia ocupadas y hay listas de espera para consultar con abogados y asesores. Los institutos u oficinas nacionales de estadística y las redes de servicios de apoyo deberían trabajar de consuno para elaborar una metodología sólida que permita estimar las necesidades y la demanda no atendida.

101. Prácticamente ningún Estado puede pretender que dispone de servicios de apoyo completos para todas las formas de violencia contra la mujer a los que tienen el mismo acceso las

zonas urbanas y rurales y todos los grupos sociales³³. Es preciso calcular los parámetros con referencia al tamaño de la población y la prevalencia local de la violencia contra la mujer. Por ejemplo, para un país pequeño será suficiente un pequeño número de lugares de refugio, pero si estos refugios son el único servicio disponible para las víctimas de la violencia en la pareja y otras formas de violencia contra la mujer, o si las tasas de prevalencia en los últimos 12 meses son elevadas, el número de lugares necesarios será superior. En muchas jurisdicciones existen servicios para atender formas concretas de abuso, mientras que en otras la prestación de tales servicios es más holística. A nivel nacional, es preciso elaborar un índice de apoyo en que el acceso se calcule según la capacidad, las tasas de población y los resultados de la prevalencia de 12 meses. Los elementos precisos del índice se indicarán en un informe técnico en que convendrán los Estados naciones.

102. Se ha sostenido que los indicadores deberían referirse a asuntos más complejos, como por ejemplo si los servicios son gratuitos, si están disponibles las 24 horas del día y todos los días de la semana, y si todas las mujeres tienen acceso a ellos. En un estudio del Consejo de Europa³⁴ se utiliza la encuesta de respuesta binaria sí/no para estas preguntas, pero resulta poco claro lo que se mide. ¿Significa la respuesta "sí" que uno/algunos/la mayoría/todos los servicios cumplen estos criterios? No es posible aplicar un indicador internacional significativo con respecto a estos asuntos, pero es importante medir esta disponibilidad a nivel nacional, incluida la disponibilidad de servicios a los grupos desfavorecidos.

Indicador propuesto

103. El indicador de protección representa un aumento del índice de servicios de apoyo que significa la prestación de servicios especializados.

104. El índice se calculará a partir de los datos nacionales, los cuales, además de los tipos de servicios, deberán indicar a qué formas de violencia se refieren. Como mínimo, el índice deberá comprender:

- Las horas de líneas telefónicas de urgencia calculadas por el número de líneas telefónicas y el horario de apertura;
- La cantidad de albergues/refugios calculada por el número de plazas individuales y familiares;
- Servicios de defensa o de asesoramiento y apoyo en centro polivalente;
- Servicios de apoyo psicológico por especialistas que ofrezcan una ayuda a largo plazo;

³³ Véase Coy, M; Kelly, L. y Ford, J. (2007), *Map of Gaps*, en www.endviolenceagainstwomen.org.uk/documents/Map_of_Gaps.pdf, donde figura una metodología para determinar la disponibilidad de servicios de apoyo para la violencia contra la mujer.

³⁴ Consejo de Europa, 2006, *Combating violence against women: Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe Member States*.

- Prestación de servicios especializados para los grupos desfavorecidos y prestación de servicios para las niñas;
- Clases de autodefensa femenina;
- Distribución geográfica tanto en las regiones como entre las poblaciones urbana y rural.

Prevención

105. Aunque la prevención está en el centro de los esfuerzos de las Naciones Unidas para combatir la violencia contra la mujer, y con el objetivo final de eliminarla, no deja de ser un aspecto débil de la respuesta de los Estados. Las iniciativas se refieren a casos concretos y se dedican más bien a la concienciación que a la prevención primaria.

106. Las actitudes que originan la violencia contra la mujer resisten al cambio y para combatirlas se requieren inversiones a largo plazo, junto con medidas claras de los gobiernos para exigir responsabilidad a los autores. Ningún gobierno ha combinado hasta la fecha estas medidas por más de dos años. La violencia contra la mujer aún no ha sido declarada un tema prioritario de salud pública y no hemos hallado ningún ejemplo de programa de educación a nivel nacional que verse sobre todas las formas de violencia contra la mujer y que esté integrado en todo el ciclo de enseñanza de los niños. Se han creado muchos programas de estudios y tipos de intervención pero la mayoría se limitan a determinadas formas de violencia y se aplican a nivel local, a menudo gracias a las ONG.

107. Hay algunos ejemplos de países en desarrollo que aspiran a crear las transformaciones profundas que se requieren para eliminar la violencia contra la mujer: la red "We can" (podemos) en Asia³⁵ y la iniciativa Raising Voices³⁶ (hablemos) en Uganda trabajan sobre el tema de la violencia, mientras que Tostan se ha centrado en la mutilación genital femenina. Todas se basan en los instrumentos de derechos humanos no sólo para educar a la sociedad civil sino también para constituir movimientos de masa de mujeres y hombres resueltos a hacer disminuir la tolerancia y la prevalencia de la violencia contra la mujer.

108. Las medidas de prevención van desde campañas de base comunitaria y en los medios de información para reducir la tolerancia de la violencia contra la mujer a políticas escolares que promuevan la no violencia, los derechos humanos y una distribución más equitativa de los roles la mujer y el hombre. La mejor manera de tener en cuenta esta variedad de actividades a nivel nacional es hacerlo con las propuestas de indicadores internacionales concebidos para evaluar las intervenciones dirigidas a grandes grupos de población e indicar si abordan la violencia de manera integrada. Una vez más, no basta con contar sencillamente la cantidad de niños o adultos a que están dirigidos los distintos proyectos específicos: la violencia contra la mujer no es una enfermedad que pueda combatirse con un antídoto, sino más bien un fenómeno que está arraigado en actitudes, prácticas y estructuras de relaciones de larga data. Las intervenciones

³⁵ www.wecanendvaw.org.

³⁶ www.raisingvoices.org.

sólo contribuirán a eliminar la violencia si forman parte de programas de prevención planificados, coherentes y coordinados.

109. Indicadores propuestos:

- Existencia de una campaña de sensibilización nacional sobre la violencia contra la mujer
 1. Campaña nacional anual sobre todas las formas de violencia contra la mujer;
 2. Campaña nacional anual sobre determinadas formas de violencia contra la mujer;
 3. Campaña nacional única sobre todas las formas de violencia contra la mujer;
 4. Campaña nacional única sobre determinadas formas de violencia contra la mujer;
 5. Campaña anual localizada sobre todas las formas de violencia contra la mujer.
- Integración de la prevención de la violencia en los programas escolares
 1. Integración de la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer en todos los programas escolares a nivel nacional;
 2. Integración de la prevención de algunas formas de violencia contra la mujer en todos los programas escolares a nivel nacional;
 3. Programas específicos sobre la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer a nivel nacional;
 4. Programas específicos sobre la prevención de algunas formas de violencia contra la mujer a nivel nacional;
 5. Lo indicado en cualquiera de los puntos 1 a 4, pero limitado al nivel local.

Capacitación

110. Desde hace tiempo se sabe que la no discriminación y el derecho procesal dependen de la práctica de los distintos profesionales, que actúan como ujieres o abrepuestas con respecto a los recursos y los servicios de apoyo. Por consiguiente, la capacitación y la vigilancia se convierten en un elemento esencial de la debida diligencia. La capacitación reviste varias dimensiones -velar por que el tema de la violencia contra la mujer se incluya sistemáticamente en la formación de todo nuevo personal calificado y también en la formación en el empleo del personal existente. La capacitación básica es necesaria para todos, y en el caso de los especialistas se requiere una capacitación más a fondo. Crear un programa de estudios básicos y asegurar que se imparta es lo que ofrece las mejores posibilidades de lograr un cambio. La mera indicación de la cantidad de personas capacitadas no constituye un indicador, sino más bien lo que se requiere es medir el porcentaje de personal nuevo y personal existente que recibe una capacitación básica y una capacitación más a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer y determinadas formas de violencia contra la mujer.

111. Indicadores propuestos:

- Mejor capacitación de los profesionales para responder adecuadamente ante las situaciones de violencia contra la mujer
 1. Proporción del nuevo personal de policía, asistencia social, psicología, salud (médicos, enfermeros y otros), educación (maestros) que terminan el programa de estudios básico sobre todas las formas de violencia contra la mujer;
 2. Elaboración y difusión de un programa de estudios básico, adaptado a cada profesión, sobre todas las formas de violencia contra la mujer entre el personal de policía, abogacía, asistencia social, psicología, salud y educación;
 3. Proporción de policías, jueces, fiscales, médicos y enfermeros, maestros que han recibido capacitación (un mínimo de tres días) sobre todas las formas de violencia contra la mujer;
 4. Proporción de policías, jueces, fiscales, médicos y enfermeros, maestros, que han recibido capacitación (mínimo dos días) sobre algunas formas de violencia contra la mujer;
 5. Cantidad de profesionales que han recibido en los últimos 12 meses una capacitación de al menos dos días sobre cualquier forma de violencia contra la mujer.

3. Detección de prácticas prometedoras

112. En el estudio del Secretario General y en muchas otras publicaciones se destacan varias prácticas prometedoras. Las prácticas documentadas son aún demasiado limitadas para que puedan convertirse en indicadores internacionales, pero deberían medirse a nivel nacional, y podrían incluirse en el estrato siguiente de indicadores internacionales. Como mínimo, los Estados deberían seguir las prácticas indicadas a continuación y presentar los datos de las que tengan efectos en la defensa y realización de los derechos humanos.

113. Medidas de protección, especialmente las órdenes de protección de derecho civil con respecto a la violencia en la pareja, el acecho y la protección de las niñas frente a los abusos sexuales, los matrimonios forzados y la mutilación genital femenina. Otras medidas de protección comprenden:

- Plazos de reflexión para las mujeres víctimas de la trata y tramitación rápida del asentamiento en su país de origen o de destino;
- Consideración de la violencia como forma de persecución de género admitida entre los motivos de las solicitudes de asilo;

- Igualdad de acceso para todas las mujeres residentes, incluidas las migrantes recientes³⁷;
- Proporción de establecimientos residenciales, en particular para los discapacitados, cárceles, hogares de niños, que tengan políticas relativas a la violencia contra la mujer;
- Proporción de escuelas, servicios públicos, lugares de trabajo y organizaciones del sector privado con políticas de prevención del acoso sexual;
- Protección y apoyo a las víctimas para que puedan testimoniar de la mejor manera ante los tribunales.

114. En los organismos del Estado la especialización se considera una buena práctica que ofrece más posibilidades de justicia y reparación. Se podría documentar la existencia de los siguientes elementos: policía especializada para recibir denuncias y llevar a cabo las correspondientes investigaciones; examen forense y reunión de pruebas por especialistas; fiscales especializados; jueces y magistrados con capacitación especial; tribunales especializados; y apoyo a las víctimas por especialistas y defensa de sus intereses en relación con los sistemas y los procesos judiciales. Es preciso estudiar si estos servicios se aplican a una o más formas de violencia, así como determinar si influyen en el acceso a la justicia.

115. Incumben al sistema medicojudicial responsabilidades específicas que a menudo se han descuidado y desarrollado de manera insuficiente en la prestación de servicios tras hechos de violencia. A nivel nacional, se debería hacer una evaluación de lo siguiente:

- Acceso a tratamiento para las lesiones inmediatas;
- Investigaciones sistemáticas para detectar la violencia en forma temprana;
- Capacitación de los examinadores forenses;
- Acceso a la contracepción de emergencia, profilaxis de las infecciones transmitidas por vía sexual/VIH y, si se desea, aborto sin riesgo;
- Reconocimientos de la violencia contra la mujer como causa subyacente de los problemas de salud mental;
- Asistencia ambulatoria y hospitalaria para las víctimas-sobrevivientes con problemas de salud mental.

³⁷ Incluye no limitar el acceso al derecho de asistencia social para las mujeres recién llegadas con fines de matrimonio y no establecer edades diferentes para contraer matrimonio.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

116. Estas propuestas de indicadores sobre la violencia contra la mujer y la respuesta de los Estados se derivan de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, la comprensión de los indicadores y la necesidad de partir sobre la base de pruebas. La materialización de las propuestas representa una tarea considerable, especialmente la elaboración de orientaciones técnicas, la realización de una fase piloto y el fomento de capacidad. Sin embargo, una vez establecida esta tarea, existen muchos medios para elaborar indicadores comparables a nivel internacional sobre la violencia contra la mujer en la labor de las Naciones Unidas. Este proyecto debería estar a cargo de un pequeño grupo de trabajo especializado compuesto de representantes de los organismos y mecanismos competentes de las Naciones Unidas, el mundo académico y expertos en el tema de la violencia contra la mujer procedentes de países desarrollados y de países en desarrollo. Dicho grupo debería elaborar el manual técnico y supervisar proyectos piloto en contextos de riqueza y pobreza de recursos, en países con una trayectoria más larga o más breve de iniciativas para combatir la violencia contra la mujer. Después de la fase piloto las orientaciones técnicas se revisarían.

117. Paralelamente se prestaría apoyo a la gestión de los sistemas de datos a nivel nacional, proyecto en que la responsabilidad principal correspondería al mecanismo nacional dedicado a cuestiones de la mujer, en colaboración con los institutos/oficinas nacionales de estadística y los asociados pertinentes. Se prevé que el cálculo de los indicadores nacionales e internacionales incumbirá, cuando proceda, a los institutos/oficinas nacionales de estadística, que trabajarán en colaboración con expertos independientes procedentes de ONG y círculos académicos. Lo que indudablemente se necesita es la constitución de asociaciones de beneficio mutuo, que combinarían la legitimidad y credibilidad de los institutos/oficinas nacionales de estadística de muchos Estados (pero no de todos) con la comprensión y creatividad de los investigadores y las ONG que se especializan en la esfera de la violencia contra la mujer. Una posibilidad consistiría en establecer comités permanentes que congreguen a estadísticos, investigadores sobre la violencia contra la mujer, mecanismos nacionales dedicados a cuestiones de la mujer y proveedores de servicios, con la tarea de velar por que se recopilen los datos de los indicadores y se fomente y posibilite una rica cultura de investigación.

118. Por último, es preciso llamar la atención sobre la "paradoja de la violencia contra la mujer": pese a que los Estados toman cada vez más medidas -modificar leyes, aumentar la protección, proporcionar recursos para los servicios de apoyo de las ONG- parece que aumentan los niveles de violencia. Ello se debe a que la línea de referencia inicial para las denuncias se fijó demasiado baja. No sólo debería preverse un mayor número de denuncias a las instituciones y en las encuestas, sino que ese aumento debería considerarse como un indicador de éxito en la lucha contra la tolerancia de la violencia y en la comprensión de la mujer de que tiene derecho a recibir protección y reparación.

Anexo

LISTA DE LOS ESTADOS QUE RESPONDIERON AL CUESTIONARIO

Albania	Federación de Rusia	México
Alemania	Filipinas	Moldova
Arabia Saudita	Finlandia	Mónaco
Argelia	Georgia	Nicaragua
Australia	Ghana	Omán
Austria	Grecia	Panamá
Bahrein	Guatemala	Paraguay
Belice	Haití	Polonia
Brasil	Hungría	Portugal
Bulgaria	Iraq	República Árabe Siria
Camboya	Jamahiriya Árabe Libia	República de Corea
Canadá	Japón	República Dominicana
Chipre	Jordania	Rumania
Colombia	Kazajstán	Rwanda
Croacia	Kuwait	Singapur
Dinamarca	Líbano	Sudán
Dominica	Liechtenstein	Suecia
Ecuador	Luxemburgo	Suiza
Eslovaquia	Malta	Tailandia
España	Marruecos	Túnez
Estonia	Mauricio	Zambia
