



Asamblea General

Distr. general
29 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Tema 29 a) del programa provisional*

Adelanto de la mujer: adelanto de la mujer

Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo, presentado de conformidad con la resolución 69/147 de la Asamblea.

* A/70/150.



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

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial ofrece un panorama general de las disposiciones jurídicamente vinculantes, los mecanismos de aplicación y la jurisprudencia pertinente en relación con la violencia contra la mujer en tres sistemas regionales de derechos humanos, a saber, el africano, el europeo y el interamericano. También pone de relieve que, para que los sistemas regionales refuercen las normas universales de derechos humanos enunciadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es imprescindible que exista dentro del sistema de las Naciones Unidas un marco jurídicamente vinculante sobre la violencia contra las mujeres y las niñas.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Actividades	4
A. Visitas a los países	4
B. Informes a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Consejo de Derechos Humanos	4
III. Reducir la disparidad en el derecho internacional de los derechos humanos: lecciones aprendidas de tres sistemas regionales de derechos humanos sobre las normas y prácticas jurídicas relativas a la violencia contra la mujer	5
A. Introducción	5
B. Resoluciones e informes de las Naciones Unidas sobre cooperación regional	5
C. El sistema africano de derechos humanos	6
D. El sistema europeo de derechos humanos	11
E. El sistema interamericano de derechos humanos	17
IV. Conclusiones y recomendaciones	23

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Rashida Manjoo, presenta este informe de conformidad con lo dispuesto en la resolución 69/147 de la Asamblea General. En la sección II se resumen las actividades que la Relatora Especial ha llevado a cabo desde su informe anterior a la Asamblea General (A/69/368) hasta julio de 2015. En la sección III se examinan las normas y prácticas jurídicas existentes en relación con la violencia contra la mujer en tres sistemas regionales de derechos humanos. Los debates y las actividades emprendidos por la sociedad civil en relación con la disparidad normativa existente en el derecho internacional de los derechos humanos se tratan en una adición del informe de la Relatora al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/27/Add.5).

II. Actividades

A. Visitas a los países

2. La Relatora Especial visitó el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 31 de marzo al 15 de abril de 2014 (A/HRC/29/27/Add.2), Honduras del 1 al 8 de julio de 2014 (A/HRC/29/27/Add.1), el Afganistán del 4 al 12 de noviembre de 2014 (A/HRC/29/27/Add.3) y el Sudán del 13 al 24 de mayo de 2015. La Relatora Especial agradece a los Gobiernos de esos países la cooperación brindada. Lamenta que tuviera que cancelar su visita a los territorios palestinos ocupados en enero de 2015, debido a que no pudo obtener un visado. La visita a Sudáfrica se aplazó a petición del Gobierno y como no recibió confirmación de las nuevas fechas propuestas, la Relatora Especial tuvo que cancelar su visita. La Relatora Especial agradece al Gobierno de Israel que haya aceptado recientemente su solicitud, cursada en 2012, de visitar el país.

B. Informes a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y al Consejo de Derechos Humanos

3. En marzo de 2015, la Relatora Especial participó en el 59º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Presentó una declaración oral sobre sus actividades y organizó una actividad paralela sobre los problemas, tanto persistentes como de nueva aparición, en la lucha por eliminar la violencia contra la mujer.

4. En junio de 2015, la Relatora Especial presentó su sexto informe temático al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/29/27), en el cual se basa el presente informe.

III. Reducir la disparidad en el derecho internacional de los derechos humanos: lecciones aprendidas de tres sistemas regionales de derechos humanos sobre las normas y prácticas jurídicas relativas a la violencia contra la mujer

A. Introducción

5. En esta sección se presenta un panorama general de las normas y principios, los mecanismos de aplicación y la jurisprudencia pertinente en relación con la violencia contra la mujer en los sistemas regionales africano, europeo e interamericano de derechos humanos. La Relatora Especial intenta ofrecer orientación que pueda ser útil al sistema internacional de derechos humanos al tratar de reducir la disparidad normativa. La Relatora Especial también hace hincapié en que, como ya explicó en informes anteriores, para que los sistemas regionales refuerzen las normas universales de derechos humanos que figuran en los instrumentos internacionales pertinentes, es imprescindible que el sistema de las Naciones Unidas adopte un marco jurídicamente vinculante sobre la violencia contra las mujeres y las niñas.

B. Resoluciones e informes de las Naciones Unidas sobre cooperación regional

6. Tanto la Asamblea General como el Consejo de Derechos Humanos han aprobado resoluciones sobre el tema general de los arreglos regionales para la promoción y protección de los derechos humanos¹. En el párrafo 5 h) de su resolución 60/251, de 15 de marzo de 2006, la Asamblea afirmó específicamente que el Consejo debía, entre otras cosas, cooperar estrechamente en la esfera de los derechos humanos con los gobiernos, las organizaciones regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. En su resolución 12/15, aprobada en 2009, el Consejo reafirmó que los arreglos (mecanismos) regionales desempeñaban un importante papel en la promoción y protección de los derechos humanos y deberían reforzar las normas universales de derechos humanos enunciadas en los instrumentos internacionales pertinentes.

7. En resoluciones posteriores, el Consejo de Derechos Humanos ha instado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a que organizara talleres para intercambiar opiniones sobre las buenas prácticas; que examinara el valor añadido y las dificultades que se planteaban en relación con el establecimiento de arreglos regionales; y que mejorara la cooperación entre los mecanismos internacionales y regionales, entre otras cosas mediante el establecimiento de coordinadores en las Naciones Unidas y en los mecanismos regionales de derechos humanos, entre otros. En los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/15/56 y Corr.1), de la Alta Comisionada y el Alto Comisionado (A/HRC/23/18 y A/HRC/28/31) y del Secretario General (A/65/369) se ponen de relieve cuestiones

¹ Véanse, entre otras, la resolución 63/170 de la Asamblea General y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 6/20, 12/15, 18/14 y 24/19.

tales como la pertinencia continua que tienen las normas internacionales para la legislación y las políticas en las distintas regiones, la generación de sinergias entre los mecanismos internacionales y regionales, en particular en la promoción y el seguimiento de las recomendaciones de cada sistema, y los debates sobre la forma de reducir las disparidades que existen actualmente respecto de la protección de los derechos humanos.

C. El sistema africano de derechos humanos

8. La Organización de la Unidad Africana (OUA), que fue reemplazada por la Unión Africana en 2002, se creó en 1963. La carta fundacional de la OUA no hacía referencia a los derechos humanos, ya que el objetivo principal era poner fin al colonialismo y afirmar el derecho a la libre determinación de los Estados de África². La creación del sistema africano de derechos humanos en 1981 condujo a la aprobación de varios instrumentos de derechos humanos y al establecimiento de mecanismos de vigilancia.

9. Entre los instrumentos de derechos humanos que se han aprobado se encuentran la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de la Mujer en África y el Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos. En los tratados de las comunidades económicas y políticas subregionales de África también se menciona el sistema africano de derechos humanos. Debido a la limitación del número de páginas de los informes, esos sistemas subregionales no se examinan en el presente informe.

10. Entre los órganos de vigilancia se encuentran la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que vigila el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones establecidas en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y su Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África, entre otros instrumentos, y el Comité Africano de Expertos sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, que supervisa la aplicación de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño. La Comisión tiene el mandato de recibir y examinar los informes de los Estados partes, examinar comunicaciones y cumplir otras responsabilidades de protección y de promoción³.

11. En la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, los Estados miembros subrayan la interdependencia de los derechos e introducen elementos singulares, como la protección de los derechos comunitarios y colectivos y la imposición de obligaciones a las personas. La Carta fue el primer instrumento de derechos humanos en reconocer el derecho al desarrollo. Contiene referencias específicas a la mujer, por ejemplo en el artículo 2, que prohíbe la discriminación, en particular por motivos de sexo, y en el artículo 18, párrafo 3, que obliga a los Estados a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y a velar por la protección de los derechos de la mujer establecidos en declaraciones y convenciones internacionales. También incorpora principios relacionados con la

² Véase la Carta de la Organización de la Unidad Africana, en particular los artículos II y III.

³ Véanse los artículos 30, 45 y 47 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

cultura, los derechos colectivos y el respeto por el entorno familiar. El artículo 60 de la Carta encomienda a la Comisión Africana que se inspire en el derecho internacional en su labor de promoción y protección de los derechos humanos. Algunos estudiosos han argumentado que, a pesar de incluir disposiciones mínimas sobre los derechos de la mujer, la Carta implícitamente impone a los Estados miembros la obligación de cumplir las normas internacionales de derechos humanos sobre los derechos de la mujer⁴. Algunas personas han criticado la Carta por ser poco realista y demasiado ambiciosa y por dejar de lado los derechos humanos de las mujeres, mientras que otras la han encomiado por proteger todos los derechos humanos, tanto individuales como colectivos⁵.

12. Los intentos concretos de promover la elaboración de un instrumento específico sobre los derechos de la mujer comenzaron en 1995, en gran parte por iniciativa de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la esfera de los derechos de la mujer. La primera Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer en África, nombrada en 1999, apoyó los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales por elaborar un protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los derechos de la mujer. Los Estados miembros siguieron un enfoque minimalista con respecto a las deficiencias de la Carta y se optó por un protocolo en lugar de un tratado separado con su propio órgano de supervisión. Ciertos proyectos de disposición resultaron polémicos durante las negociaciones, por ejemplo los relacionados con la poligamia, las prácticas tradicionales nocivas, la prohibición de la discriminación basada en la orientación sexual y el derecho de la mujer a controlar su fecundidad⁶. El proyecto de protocolo fue ultimado por un equipo de expertos gubernamentales y quedó aprobado por la Asamblea de la Unión Africana en julio de 2003. Entró en vigor en 2005.

13. El artículo 2 del Protocolo exige a los Estados que tomen medidas de acción afirmativa para subsanar las desigualdades entre las mujeres y los hombres en el contexto de los esfuerzos de los Estados por garantizar a las mujeres el disfrute de sus derechos. En otros artículos se establecen obligaciones con respecto a cuestiones como el derecho a la dignidad; el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de la persona; la protección frente a prácticas nocivas; los derechos en el matrimonio, entre los que se incluyen el derecho a la propiedad y a la custodia y tutela de los hijos; la protección frente a los matrimonios precoces y forzados; el derecho de acceso a la justicia y a igual protección de la ley; el derecho a participar en la vida política y en los procesos de toma de decisiones; el derecho a la paz; el derecho a una vivienda adecuada, a la seguridad alimentaria, a la educación y a la igualdad en el acceso al empleo; el derecho a la salud y a la salud reproductiva, incluido el control de la fecundidad; y el derecho a estar protegido contra la infección por el VIH. El Protocolo también incluye disposiciones específicas sobre la protección de los derechos de las mujeres con discapacidad. Todas las disposiciones de promoción y protección recogidas en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

⁴ Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa* (Oxford University Press, 2007).

⁵ Ebow Bondzie-Simpson, "A critique of the African Charter on Human and Peoples' Rights", *Howard Law Journal*, vol. 31 (1988).

⁶ Rachel Rebouché, "Health and reproductive rights in the Protocol to the African Charter: competing influences and unsettling questions", *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, vol. 16 (2009).

y en otros instrumentos de derechos humanos son igualmente aplicables en la interpretación del Protocolo⁴.

14. El Protocolo contiene disposiciones sobre la violencia contra la mujer que están basadas en gran medida en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, si bien incluye adiciones específicas y progresistas. En el artículo 1 del Protocolo se define la violencia contra la mujer en sentido amplio, haciendo referencia expresa a la privación de libertades fundamentales en la vida privada o pública, y se definen las prácticas nocivas, especificando que incluyen todos los comportamientos, actitudes y prácticas que afecten negativamente a los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas, como el derecho a la vida, a la salud, a la dignidad, a la educación y a la integridad física. El artículo 4 se refiere de forma exhaustiva a las medidas jurídicas y no jurídicas que deben adoptar los Estados miembros para hacer frente a la violencia contra la mujer, incluida la promulgación de legislación específica; la imposición de sanciones o castigos adecuados cuando se produzcan actos de violencia; la asignación de recursos presupuestarios suficientes; la adopción de medidas orientadas a informar y sensibilizar a la opinión pública, especialmente para hacer frente a los elementos negativos de las actitudes, las tradiciones y la cultura a fin de eliminar las prácticas culturales y tradicionales nocivas; y la prestación de servicios pertinentes tales como justicia, atención de la salud y refugios.

15. Es importante destacar que en el preámbulo del Protocolo se menciona expresamente que los valores africanos positivos están basados en los principios de igualdad, libertad, dignidad, justicia, solidaridad y democracia. Esta aclaración es importante en el contexto de la violencia contra la mujer, ya que hay estudios que indican que en algunas sociedades la violencia, incluidas las palizas a la esposa, se considera o percibe como uno de los valores de las familias africanas⁷.

16. La inclusión en el Protocolo de disposiciones sobre el aborto —por primera vez en un instrumento de derechos humanos de ámbito regional o internacional— es una novedad trascendental. En el artículo 14, párrafo 2 c), se aborda la cuestión del aborto médico y se indica que deben adoptarse todas las medidas apropiadas para proteger la salud reproductiva de las mujeres, entre otras cosas autorizando el aborto en caso de agresión sexual, violación e incesto, y cuando seguir adelante con el embarazo suponga un riesgo para la salud mental y física de la madre. Esta disposición es fundamental, habida cuenta de las elevadas tasas de mortalidad materna relacionadas con los abortos practicados en condiciones de riesgo. Sin embargo, en muchos países africanos los argumentos culturales, religiosos y de otra índole moral contra la interrupción del embarazo dificultan la realización efectiva de ese derecho.

17. El artículo 14, párrafo 1, exige a los Estados que protejan y promuevan el derecho de las mujeres a estar protegidas contra las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, y a ser informadas del estado serológico de su pareja respecto del VIH. Esta disposición es importante en un contexto de tasas elevadas de infección por el VIH, y también teniendo en cuenta la correlación entre la violencia contra la mujer y el VIH. El artículo 6 c) del Protocolo hace referencia a la poligamia, práctica que muchas veces está relacionada con actos de violencia contra la mujer.

⁷ Alice Armstrong, *Culture and Choice: Lessons from Survivors of Gender Violence in Zimbabwe* (Southern African Research and Documentation Centre, 1998).

18. Se ha criticado el Protocolo aduciendo, entre otras cosas, que está formulado de forma demasiado específica y restrictiva y que esto puede disuadir a algunos Estados de ratificar el instrumento; que sus ambiciosas disposiciones crean obligaciones jurídicas que algunos Estados no pueden cumplir; y que está basado en ideas occidentales sobre los derechos de la mujer, sin determinar si se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario en su aplicación, ni de qué manera⁸. Otra crítica es que, en algunos aspectos, el Protocolo presenta incoherencias e incumple las normas internacionales⁶.

19. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño hace referencia a algunos aspectos del problema de la violencia contra las niñas, como los matrimonios precoces y forzados, el trabajo infantil, el maltrato, la tortura, las prácticas sociales y culturales nocivas, la situación de los niños en los conflictos armados, la explotación con fines sexuales, y la trata y el secuestro. Al tiempo que hace suyos los valores y tradiciones africanos, la Carta prohíbe las prácticas y costumbres tradicionales que son perjudiciales para el niño⁹.

20. La ausencia de un mecanismo de protección judicial en el sistema africano de derechos humanos dio lugar a más de cuarenta años de actividades de defensa por parte de la sociedad civil¹⁰. La creación de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos se dispuso en el Protocolo sobre el Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos¹¹ y entraña la fusión de la Corte Africana de Justicia y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el preámbulo de ese Protocolo se indica que el objetivo de la Corte es garantizar los derechos reconocidos en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el Protocolo relativo a los Derechos de la Mujer en África y cualquier otro instrumento jurídico ratificado por los Estados que guarde relación con los derechos humanos. Por consiguiente, el Protocolo confiere a la Corte un mandato que trasciende considerablemente los instrumentos que integran el sistema africano de derechos humanos. Lamentablemente, solo 5 Estados han ratificado el Protocolo de los 15 que se necesitan para crear la Corte. Mientras tanto, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que se estableció en 1998, sigue conociendo de casos.

21. El artículo 45 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos indirectamente permite el nombramiento de relatores especiales, y el artículo 23 del reglamento de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos prevé expresamente la creación por parte de la Comisión de mecanismos subsidiarios tales como los relatores especiales. El mandato del Relator Especial sobre los Derechos de la Mujer en África se creó en 1996, y en 1999 se nombró, de entre los miembros de la Comisión, a su primera titular. La Oficina del Relator Especial se ha enfrentado a problemas graves, ya que la Comisión no le asigna presupuesto

⁸ Véase Kirstin Davis “The emperor is still naked: why the Protocol on the Rights of Women in Africa leaves women more exposed to discrimination”, *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, vol. 42, núm. 3 (2009).

⁹ Véase Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2004).

¹⁰ Vincent O. Orlu Nmehielle, “Towards an African Court of Human Rights: Structuring and the Court”, *Annual Survey of International and Comparative Law*, vol. 6, núm. 1 (2000).

¹¹ Aprobado oficialmente en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en julio de 2008.

suficiente ni le presta apoyo de secretaría¹². Con todo, la Relatora Especial ha llevado a cabo visitas de promoción a numerosos países, y la cuestión de la violencia contra la mujer es una de sus esferas de interés.

22. El artículo 62 de la Carta exige a los Estados partes que presenten informes cada dos años. Las directrices aprobadas para la presentación de estos informes requieren que los Estados informen sobre la situación general de los derechos humanos reconocidos en la Carta Africana, y en la parte VII de las directrices para la presentación de informes nacionales periódicos de 1989 se establecen requisitos para la presentación de informes sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Los Estados están obligados a informar sobre las medidas legislativas y de otra naturaleza adoptadas para empoderar a las mujeres, y también sobre las medidas tomadas para eliminar los obstáculos que impiden la participación de la mujer en todos los aspectos de la vida. Las directrices también exigen que los informes de los Estados partes hagan referencia a todos los artículos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El artículo 26 del Protocolo relativo a los Derechos de la Mujer en África reitera la obligación de que los Estados partes indiquen en sus informes periódicos las medidas adoptadas para hacer efectivos los derechos de la mujer consagrados en el Protocolo. Las directrices para la presentación de informes sobre el Protocolo se aprobaron en 2010, y desde entonces se han presentado informes periódicos que no satisfacen los requisitos correspondientes. Sin embargo, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos formula preguntas sobre los derechos de la mujer durante el examen de los informes, y en algunas observaciones finales se refiere específicamente a la situación de las mujeres.

23. El procedimiento de comunicaciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos no se ha utilizado ampliamente para abordar los derechos de la mujer en general y la violencia contra la mujer en particular. Aunque la Comisión ha aludido a la protección de los derechos de las mujeres en varias decisiones, citando el artículo 18 de la Carta Africana, lo ha hecho principalmente de forma implícita y no adoptando una decisión concreta sobre los derechos humanos de las mujeres. La Comisión ha tramitado más de 550 comunicaciones hasta la fecha, pero solo en un caso, *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights c. Egipto* (comunicación núm. 323/06), resuelto en 2011, se solicitaban específicamente reparaciones por violaciones de los derechos de las mujeres. En ese caso, la Comisión consideró denuncias de incidentes de violencia sexista por las autoridades del Estado durante unas manifestaciones de carácter político y determinó que se habían vulnerado los derechos humanos de las mujeres reconocidos en la Carta Africana, puesto que Egipto no es parte en el Protocolo relativo a los Derechos de la Mujer en África. La Comisión consideró inadmisibles, *ratione temporis*, la causa de *Echaria c. Kenya* (comunicación núm. 375/09), relativa a los derechos de propiedad de las mujeres en caso de divorcio, y declaró la admisibilidad de un caso de violación presentado por Equality Now contra Etiopía (comunicación núm. 341/07).

24. Causa preocupación la escasa aplicación del procedimiento de comunicaciones a la protección de los derechos de la mujer, que a veces se debe a que las mujeres tienen acceso nulo o reducido a la justicia en el plano nacional, con la consiguiente

¹² Véase Julia Harrington, "Special rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal*, vol. 1, núm. 2 (2001).

percepción de que el sistema regional africano presenta deficiencias similares; no saben cómo utilizar el sistema; el sistema de comunicaciones es inaccesible debido a la exigencia, establecida en el artículo 56, párrafo 5, de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de agotar los recursos internos antes de presentar denuncias ante la Comisión; el número de organizaciones de derechos de la mujer que interactúan con el sistema regional de derechos humanos es relativamente reducido; y las disposiciones sobre los derechos de la mujer en la Carta son inadecuadas, lo cual obstaculiza la utilización del sistema regional. Actualmente este último argumento no se sostiene, habida cuenta de que el Protocolo relativo a los Derechos de la Mujer en África lleva casi diez años en vigor y, sin embargo, el uso del procedimiento sigue siendo limitado.

25. El papel de las organizaciones no gubernamentales de ámbito nacional en la presentación de informes paralelos está infrautilizado en el sistema africano de derechos humanos. Son escasas las organizaciones no gubernamentales basadas en África que defienden los derechos de la mujer que presentan informes paralelos a la Comisión. Esto puede deberse a que las organizaciones no gubernamentales están más familiarizadas con el sistema de las Naciones Unidas que con el sistema africano, o a que no han visto la repercusión de la labor de la Comisión y, por lo tanto, no consideran que sea un mecanismo eficaz.

26. A pesar de la existencia de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y del Protocolo relativo a los Derechos de la Mujer en África, los Estados de África han recibido críticas por su historial en el terreno de los derechos humanos en general, y por su tratamiento de los derechos humanos de la mujer en particular¹³. Debido a una serie de dificultades, como la escasez de recursos, los retrasos en la toma de decisiones, la falta de conocimientos, confianza y voluntad política, el incumplimiento de las obligaciones de presentación de informes y la falta de cooperación con los mecanismos regionales de derechos humanos, el sistema africano se percibe como ineficaz en el cumplimiento de su mandato, incluidos los aspectos de promoción, protección y rendición de cuentas, en lo que respecta a los derechos humanos de la mujer.

D. El sistema europeo de derechos humanos

27. El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica fue el segundo tratado regional aprobado con el fin específico de combatir la violencia contra la mujer¹⁴. El mecanismo de vigilancia de su aplicación se ha establecido recientemente, y actualmente no hay informes ni jurisprudencia en los que basarse para evaluar su eficacia.

28. El Consejo de Europa tiene amplios poderes legislativos, mientras que la Unión Europea, el otro principal órgano político-jurídico europeo, tiene competencia jurisdiccional limitada, lo que restringe su capacidad para aprobar

¹³ Christof Heyns, "The African regional human rights system: in need of reform?", *African Human Rights Journal*, vol. 1, núm. 2 (2001).

¹⁴ El primero fue la Convención Interamericana de 1994 para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

legislación de cualquier tipo en la esfera de la violencia contra la mujer¹⁵. La Unión Europea ha adoptado dos directivas relativas a formas de violencia específicas que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, a saber, la trata y el acoso sexual en el lugar de trabajo. El Consejo de Europa ha aprobado dos instrumentos jurídicamente vinculantes: el Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos y el Convenio para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual. Debido a la limitación del número de páginas de los informes, en el presente informe no se examinan esos instrumentos.

29. Desde los años noventa, el Consejo de Europa ha adoptado numerosas medidas y formulado recomendaciones, ha fijado indicadores y publicado informes y otros documentos no vinculantes en los que se establecen directrices para progresar mediante medidas legislativas y de otra índole destinadas a combatir la violencia contra la mujer¹⁶. Algunos ejemplos de esas medidas son la aprobación de la recomendación 2002 (5) sobre la protección de las mujeres contra la violencia; la creación en 2005 del Grupo de Trabajo para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica; y la participación en campañas, conferencias y actividades de concienciación¹⁷. A raíz de la recomendación formulada por el Grupo de Trabajo, en 2009 el Consejo decidió crear un instrumento jurídico vinculante para regular la prevención, la protección y el castigo de la violencia contra la mujer, y subsanó así las carencias del sistema regional de derechos humanos. El Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica fue aprobado en 2011 y entró en vigor en 2014.

30. En el Convenio se aborda la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y también como una forma de discriminación de género, de manera que se refuerzan las obligaciones impuestas a los Estados. En los 81 artículos del Convenio se definen las distintas medidas integradas, jurídicas y de otro tipo, que los Estados deben adoptar para cumplir sus obligaciones de prevenir y perseguir la violencia contra la mujer y proteger a las víctimas. Esas medidas incluyen la recogida de datos, las medidas de prevención, protección y apoyo y las disposiciones legislativas y relativas a la investigación y el enjuiciamiento. En el Convenio también se prevé el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para velar por que los Estados asuman su responsabilidad.

31. El Convenio exige a los Estados que aprueben políticas generales y coordinadas para situar los derechos de las víctimas en el centro de todas las medidas y que fomenten la participación de todos los agentes oportunos, entre otros los organismos gubernamentales, las autoridades nacionales, regionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y otras entidades pertinentes. En el capítulo II del Convenio se solicita explícitamente la adopción de un enfoque integrado y se exige el establecimiento de un órgano gubernamental de coordinación específico que se encargue de supervisar la aplicación de las políticas y las medidas, en particular la recogida de datos desglosados. En el capítulo III se enuncian las

¹⁵ Comisión Europea, *Feasibility Study to Assess the Possibilities, Opportunities and Needs to Standardise National Legislation on Violence against Women, Violence against Children and Sexual Orientation Violence* (Luxemburgo, 2010).

¹⁶ Véase Consejo de Europa, “Compilation of international legal instruments relevant to the *Ad Hoc* Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence”; puede consultarse en: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation_en.pdf.

¹⁷ Véase www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp.

medidas legislativas, normativas y de otra índole que se deben adoptar en la esfera de la prevención; en el capítulo IV se tratan las cuestiones de protección y apoyo; el capítulo V se refiere a los aspectos del derecho material; el capítulo VI versa sobre la investigación, los procedimientos, el derecho procesal y las medidas de protección; el capítulo VII se centra en las cuestiones de migración y asilo; y en el capítulo VIII se aborda la cooperación internacional.

32. Por lo que se refiere a la prevención, los Estados están obligados a adoptar las políticas necesarias para cambiar las actitudes y cuestionar los papeles atribuidos a cada género y los estereotipos que hacen aceptable la violencia contra la mujer; capacitar a los profesionales que tratan con las víctimas; crear conciencia sobre las distintas formas de violencia y su carácter traumatizante; cooperar con las ONG, los medios de comunicación y el sector privado; y hacer lo necesario para llegar a la población. En cuanto a la protección y el apoyo, los Estados deben velar por que las necesidades y la seguridad de las víctimas se sitúen en el centro de todas las medidas y crear servicios de apoyo especializado para suministrar asistencia médica y asesoramiento psicológico y jurídico a las víctimas y a sus hijos, habilitar un número suficiente de casas de acogida, establecer guardias telefónicas gratuitas, prestar apoyo especializado a las víctimas de la violencia sexual y crear estructuras para recoger las denuncias de los profesionales.

33. Con respecto al derecho material, los Estados deben prever recursos civiles adecuados, velar por que todas las formas de violencia contra la mujer y violencia doméstica estén tipificadas como delitos y sean castigadas adecuadamente y reconocer en su legislación que el hecho de que el delito de violencia contra la mujer o violencia doméstica haya sido cometido por un familiar o excónyuge constituye una circunstancia agravante que debe tenerse en cuenta en la determinación de la pena. Por lo que respecta a la investigación, el enjuiciamiento y los aspectos de procedimiento, los Estados deben garantizar que todas las formas de violencia contra la mujer y de violencia doméstica sean debidamente castigadas, velar por que la cultura, las costumbres, la religión o el supuesto "honor" no sean aceptados como justificación de ningún acto de violencia, garantizar que las víctimas tengan acceso a medidas especiales de protección durante la investigación y los procedimientos judiciales, aplicar protocolos de evaluación de los riesgos para mejorar la protección de las víctimas, velar por que las fuerzas de seguridad respondan de forma rápida a las solicitudes de asistencia y se ocupen de las situaciones peligrosas adecuadamente y aprobar leyes de prevención y protección, en las que se prevea la posibilidad de dictar órdenes urgentes de alejamiento.

34. La recogida de datos sistemática y debidamente realizada se considera un elemento esencial en la formulación de políticas eficaces y un requisito fundamental para supervisar la aplicación de las medidas. En el Convenio se especifica el tipo de datos que debe recoger el órgano nacional de coordinación para transmitirlos a los órganos de seguimiento pertinentes. En el capítulo IX del Convenio se establecen disposiciones detalladas relativas al mecanismo de seguimiento necesario para la aplicación del Convenio, a nivel tanto nacional como regional. Los Estados partes no pueden formular reservas a las disposiciones relativas al seguimiento, y tienen la obligación de establecer órganos gubernamentales a nivel regional, nacional y local para coordinar, aplicar, supervisar y evaluar las políticas y medidas pertinentes.

35. En el Convenio se prevé la creación del Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que estará compuesto por un

mínimo de 10 miembros y un máximo de 15, designados a título individual, e informará al Comité de las Partes en el Convenio. El Grupo seguirá un procedimiento basado en la presentación de informes para evaluar las diferentes medidas adoptadas por un Estado parte, y tomará en consideración la información presentada por el Estado y también la presentada por las organizaciones no gubernamentales. Podrá organizar visitas a los países cuando la información sobre un caso resulte insuficiente y no haya ningún otro modo viable de obtener información de manera fidedigna. En determinadas circunstancias, el Grupo de Expertos podrá pedir al Estado parte que presente con urgencia un informe especial relativo a las medidas adoptadas para prevenir un cuadro grave, masivo o persistente de vulneración de las disposiciones del Convenio, o solicitar una visita al país en cuestión.

36. De conformidad con el Convenio, debe invitarse a los parlamentos nacionales a participar en el seguimiento de la aplicación del Convenio, y los Estados partes deben presentar los informes del Grupo de Expertos a sus respectivos parlamentos para que los examinen. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también tiene el mandato de hacer balance de la aplicación del Convenio.

37. Sobre la base de las conclusiones del Grupo de Expertos, el Comité de las Partes podrá aprobar recomendaciones sobre las medidas que deba adoptar el Estado parte en cuestión. De conformidad con el Convenio, el Grupo de Expertos también puede aprobar recomendaciones generales no dirigidas específicamente a un país. Esas recomendaciones interpretativas no serán jurídicamente vinculantes, pero podrán servir de orientación para comprender mejor y aplicar con mayor eficacia el Convenio.

38. Una preocupación planteada por varios investigadores es que en el Convenio se establece una clara diferenciación entre la violencia doméstica y la violencia contra la mujer. Se arguye que en el Convenio se describe la violencia doméstica como un fenómeno neutro desde el punto de vista del género y, a la vez, se reconoce que la violencia doméstica afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Se alega asimismo que este planteamiento se desvía de la postura anterior del Consejo de Europa, que reconocía que la violencia doméstica tenía una base en el género, y contradice las ideas internacionalmente aceptadas sobre la violencia de género¹⁸.

39. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, refleja las normas y principios de Europa Occidental aplicables al contexto europeo. En el Convenio se enuncian derechos tanto sustantivos como accesorios, incluido el derecho a un recurso efectivo y la prohibición de la discriminación. En virtud de varios protocolos de enmienda aprobados posteriormente se garantizan otros derechos, como el derecho a la igualdad de los cónyuges (véase el Protocolo núm. 7, art. 5) y el derecho general a no sufrir discriminación (véase el Protocolo núm. 12, art. 1).

40. Durante las negociaciones sobre el Convenio se decidió crear un Tribunal Europeo de Derechos Humanos y una Comisión Europea de Derechos Humanos¹⁹. La Comisión, que estuvo en funcionamiento entre 1953 y 1999, desempeñaba

¹⁸ Reneé Römkens y Fleur van Leeuwen, trabajo de investigación (en archivo de la autora).

¹⁹ Véase Consejo de Europa, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires of the European Convention on Human Rights"*, vol. I.

fundamentalmente dos funciones: proteger al Tribunal de una posible sobrecarga de denuncias individuales y servir como institución regional a la que las personas pudieran acceder directamente²⁰. La Comisión filtraba las denuncias mediante procedimientos de admisibilidad, mediaba en las controversias ofreciendo soluciones amigables y llevaba a cabo actividades de determinación de los hechos y elaboraba informes en los casos de controversias declaradas admisibles pero no resueltas. En virtud del Protocolo núm. 11, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos asumió las funciones de la Comisión.

41. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se constituyó en 1959. Las sentencias del Tribunal se transmiten al Comité de Ministros, que se encarga de velar por su ejecución²¹. El Tribunal ha afirmado que su función en la promoción y protección de los derechos humanos es subsidiaria y de supervisión, ya que la responsabilidad principal de proteger los derechos humanos recae en los Estados contratantes. Sus decisiones suelen reflejar la idea de que el Convenio debe interpretarse de manera dinámica, tomando en consideración las normas comúnmente aceptadas en las legislaciones nacionales de los Estados europeos. Cuando no existe consenso a escala europea, la legislación nacional se contempla mediante la aplicación de una doctrina del margen discrecional, según la cual se concede cierto grado de discreción a los Estados para adoptar medidas legislativas, administrativas o judiciales, de modo que se da cabida a las divergencias en las prácticas de los Estados. Esto puede llevar al Tribunal a abstenerse de pronunciar sentencias interpretativas demasiado estrictas cuando no exista consenso moral y/o jurídico en todos los Estados miembros. La doctrina ha sido criticada por socavar el carácter universal de los derechos humanos e introducir un nivel injustificado de flexibilidad en el Convenio. Los partidarios, en cambio, consideran que la doctrina reconoce la existencia real de diferencias entre las normas culturales y políticas de los Estados europeos.

42. El Tribunal se ha ocupado de casos de violencia doméstica, violación, violencia por motivos de honor, mutilación genital femenina, trato inhumano durante la privación de libertad, violencia infligida en lugares públicos, servidumbre, esterilización forzada y violencia relacionada con el aborto. La mayoría de los asuntos tienen que ver con violencia ya infligida, a excepción de los casos relacionados con la observancia del derecho a la no devolución para prevenir actos de violencia, en concreto agresiones por motivos de honor y mutilaciones genitales femeninas. El artículo 2 (derecho a la vida), el artículo 3 (prohibición de la tortura), el artículo 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar), el artículo 13 (derecho a un recurso efectivo) y el artículo 14 (prohibición de discriminación) resultan pertinentes en relación con los casos de violencia contra la mujer. No obstante, las denuncias de casos de violencia contra la mujer suelen examinarse atendiendo a cuestiones generales de si los incidentes constituyen una vulneración del artículo 8, si la violencia alcanza un determinado umbral de gravedad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 y si los actos de violencia se consideran tortura o tratos inhumanos o degradantes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3. El Tribunal ha examinado muchos casos de violencia contra la mujer atendiendo exclusivamente al artículo 8, sin tener en cuenta la pertinencia de otros artículos.

²⁰ Véase Mark W. Janis, Richard S. Kay y Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2008).

²¹ Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 46, párr. 2.

43. La jurisprudencia del Tribunal refleja la consideración de que, si bien el objeto esencial del artículo 8 es proteger al individuo frente a conductas arbitrarias de las autoridades públicas, pueden existir obligaciones positivas que entrañen la adopción de medidas en la esfera de las relaciones de las personas²². Por tanto, en algunos casos el Tribunal ha formulado obligaciones dirigidas a ciertos Estados partes que las necesitaban para actuar, en lugar de abstenerse de causar injerencia. Esta práctica se refleja a menudo en casos en que los actos de violencia contra la mujer se consideran infracciones con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2 y 8²³. El Tribunal considera que los Estados partes tienen la obligación de brindar acceso a la justicia a las mujeres víctimas de la violencia, obligación que implica que deben proporcionar un marco jurídico en el que se tipifiquen como delito los actos de violencia contra la mujer, un marco reglamentario integrado por mecanismos resolutorios y de ejecución mediante el que se protejan los derechos de las personas²⁴, asistencia letrada²⁵ y un marco de procedimiento para hacer efectivos los derechos cuando las autoridades gubernamentales no adopten medidas²⁶. El Tribunal ha afirmado que en el Convenio se establece la obligación de investigar y enjuiciar de manera efectiva los casos de violencia contra la mujer, así como de castigar a los culpables, sin demora injustificada²⁷, ya que los retrasos prolongados repercuten en la efectividad de la sentencia y minimizan el efecto disuasorio que se pretende que tengan los enjuiciamientos²⁸. Cuando las circunstancias lo permiten, la obligación positiva de prevenir la violencia incluye exigir a las autoridades que adopten medidas operativas de prevención para proteger a una persona de los actos delictivos cometidos por otra²⁹.

44. El Tribunal no suele referirse a la “diligencia debida” con respecto a casos de violencia contra la mujer. En el caso *Ebcin c. Turquía*, reiteró que la diligencia debida estaba implícita en la obligación de llevar a cabo investigaciones. No obstante, cuando el Tribunal determina que las autoridades nacionales tenían o debían haber tenido conocimiento de la existencia de un riesgo real e inmediato, procede a examinar si las autoridades actuaron con la diligencia debida para prevenir la violencia infligida a la víctima³⁰. El Tribunal ha observado que el alcance de la obligación positiva debe interpretarse de manera que no imponga una carga imposible o desproporcionada a las autoridades, y que dicha obligación no se aplica a todo presunto riesgo para la vida³¹.

45. Salvo en un caso³², el Tribunal no ha reconocido la discriminación contra la mujer como una de las causas de violencia contra la mujer y no ha considerado

²² Véanse, por ejemplo, los casos *Airey c. Irlanda* (1979); *X e Y c. Países Bajos* (1985); *Bevacqua y S. c. Bulgaria* (2008); *A. c. Croacia* (2010); *Kalucza c. Hungría* (2012).

²³ Véanse los casos *Osman c. Reino Unido* (1998); *Tomasic y otros c. Croacia* (2009); *Opuz c. Turquía* (2009); *Kontrová c. Eslovaquia* (2007); *Bevacqua y S. c. Bulgaria* (2008); *A. c. Croacia* (2010); *Hajduova c. Eslovaquia* (2010); *Ebcin c. Turquía* (2011); *Kalucza c. Hungría* (2012); *M. C. c. Bulgaria* (2003); *Siliadin c. Francia* (2005).

²⁴ *A., B. y C. c. Irlanda* (2010).

²⁵ *Airey c. Irlanda* (1979).

²⁶ *Tysiac c. Polonia* (2007).

²⁷ *M. C. c. Bulgaria* (2003); *Kontrová c. Eslovaquia* (2007); *Bevacqua y S. c. Bulgaria* (2008); *Opuz c. Turquía* (2009); *Kalucza c. Hungría* (2012).

²⁸ *Ebcin c. Turquía* (2011).

²⁹ *Kontrová c. Eslovaquia* (2007); *Tomasic y otros c. Croacia* (2009); *Opuz c. Turquía* (2009).

³⁰ *Opuz c. Turquía* (2009).

³¹ *Kontrová c. Eslovaquia* (2007); *Tomasic y otros c. Croacia* (2009); *Opuz c. Turquía* (2009)

³² *Opuz c. Turquía* (2009).

necesario examinar las denuncias en virtud de otras disposiciones del Convenio, en particular el artículo 14. Otra crítica de la jurisprudencia del Tribunal se refiere a la disparidad entre sentencias pese a la similitud de los hechos y las circunstancias. Por ejemplo, en los casos *Opuz c. Turquía* y *A. c. Croacia* se pronunciaron sentencias divergentes respecto de la interpretación de que los datos estadísticos disponibles sobre la violencia doméstica revelaban cómo dicha violencia afectaba de manera desproporcionada a las mujeres³³. Además, aunque en unos cuantos casos se hace referencia a la no discriminación y a la diligencia debida, el Tribunal solo da su opinión sobre el alcance de esas obligaciones en el caso *Opuz*. Este es el único caso de violencia doméstica en que el Tribunal remite a numerosos instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales y pone de relieve el carácter vinculante de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la aplicabilidad recíproca de las normas internacionales y regionales. Lamentablemente, el Tribunal no se ha vuelto a referir a los instrumentos internacionales en ningún caso posterior de violencia de género, y solo ha remitido a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en dos casos: uno relativo a la esterilización forzada (*V. C. c. Eslovaquia* (2011)) y otro relacionado con el derecho legal a un aborto (*R. c. Polonia* (2011)).

46. Puesto que no existe un mecanismo efectivo de ejecución, el cumplimiento de las sentencias del Tribunal sigue siendo escaso en varios Estados miembros. Un problema añadido al que se enfrenta el Tribunal es el aumento de casos que tiene que examinar y su priorización, lo cual puede ir en detrimento de los casos de violencia contra la mujer.

E. El sistema interamericano de derechos humanos

47. El sistema interamericano de derechos humanos se creó en 1948 y opera en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), centrándose principalmente en las esferas de la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. Entre sus logros normativos cabe citar la aprobación en 1948 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En la Declaración se reconocen una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros el derecho a la vida (art. I); el derecho de toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como de todo niño, a protección, cuidados y ayuda especiales (art. VII); el derecho de toda persona a la preservación de su salud y al bienestar (art. XI); el derecho a la educación (art. XII); el derecho de participar en la vida cultural y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales (art. XIII); el derecho al trabajo y a una justa retribución (art. XIV); y el derecho a la seguridad social (art. XVI). En varias de las disposiciones de la Carta se hace referencia a los derechos humanos, por ejemplo en el artículo 3, apartado 1, sobre los derechos fundamentales de la persona sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo. El artículo 17 dispone lo siguiente: “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”. En el artículo 106 se prevé la creación de la

³³ *Opuz c. Turquía* (2009); *A. c. Croacia* (2010).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos como mecanismo consultivo encargado de promover y defender los derechos humanos.

48. La Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada en 1969 es el principal tratado rector del sistema interamericano de derechos humanos. En la parte I de la Convención figura una lista de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar, sin discriminación alguna. En el artículo 1, párrafo 1, se establece la obligación general que incumbe a los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención, sin discriminación alguna por motivos diversos, entre ellos el sexo. El artículo 2 dispone el deber de los Estados de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos. También resultan fundamentales para proteger el derecho de las mujeres a vivir sin violencia las disposiciones sobre la protección judicial y las debidas garantías que se establecen en el artículo 8, párrafo 1, y el artículo 25; sobre el derecho a un trato humano y a la integridad personal (artículo 5); sobre el derecho a la vida privada, el respeto de la honra y el reconocimiento de la dignidad (artículo 11); y sobre el derecho a la vida (artículo 4). En el artículo 24 se hace referencia a la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, y en el artículo 17 se reconoce la igualdad de derechos de los cónyuges durante el matrimonio y en caso de su disolución, así como el derecho general a la protección de la familia. Las obligaciones de los Estados respecto del problema de la violencia contra la mujer incluyen la de actuar con la debida diligencia frente a esa violación de los derechos humanos, y la de garantizar un acceso adecuado y efectivo a la justicia³⁴. La parte II de la Convención dispone el establecimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órganos encargados de la vigilancia.

49. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), aprobada en 1994, es el instrumento más ampliamente ratificado del sistema interamericano. Un aspecto destacable de esta Convención es la definición de la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 1). En la Convención se reconoce expresamente la relación entre la violencia de género y la discriminación al indicarse que ese tipo de violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, y que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación y a ser valorada y educada libre de, entre otras cosas, patrones estereotipados de comportamiento (preámbulo y artículo 6). Además, se afirma que la violencia afecta a la mujer de múltiples maneras, que le impiden ejercer otros derechos fundamentales de carácter civil y político, así como sus derechos económicos, sociales y culturales (artículo 5). También se dispone que los Estados partes deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer (artículo 7), tanto en el ámbito público como en el privado, y tanto respecto de la violencia infligida por individuos como de la infligida por agentes del Estado; se establece que los Estados deben tener especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que puedan sufrir determinados grupos de mujeres por razón de su raza o de su condición étnica, de migrantes, refugiadas o

³⁴ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas (Organización de los Estados Americanos, 2007).

desplazadas, y en igual sentido se considerará a la mujer cuando esté embarazada, sea discapacitada o esté en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad (artículo 9).

50. En la Convención de Belém do Pará también se reconoce el vínculo fundamental existente entre el acceso de la mujer a una protección judicial adecuada al denunciar actos de violencia y la eliminación del problema de la violencia y la discriminación que lo perpetúa. De conformidad con el artículo 8, los Estados partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, como la creación de programas para fomentar la capacitación de todo el personal de la administración de justicia, llevar a cabo actividades educativas destinadas a concientizar al público general sobre la cuestión, modificar los patrones socioculturales de conducta y contrarrestar prejuicios, costumbres y otro tipo de prácticas que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer, suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a las mujeres que han sido objeto de violencia, y garantizar la investigación y recopilación de datos sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de facilitar la formulación de políticas y evaluar la eficacia de las medidas pertinentes.

51. En 2004 se creó un mecanismo encargado del seguimiento de la aplicación de la Convención de Belém do Pará y la resolución de las cuestiones relativas al incumplimiento de la Convención. El mecanismo consta de dos elementos: la Conferencia de Estados Partes y el Comité de Expertas/os y tiene el mandato de hacer posible la institucionalización de la voluntad política de los Estados, proporcionar un sistema independiente y basado en el consenso para evaluar el avance en la aplicación de la Convención, promover la aplicación de la Convención y establecer un sistema de cooperación técnica entre los Estados partes. El proceso de seguimiento comprende rondas de evaluación multilateral y rondas de seguimiento. Durante la ronda de evaluación multilateral, el Comité de Expertas/os analiza la aplicación de la Convención, formula recomendaciones sobre la base de cuestionarios respondidos por los Estados partes y prepara un informe hemisférico. Durante la ronda de seguimiento, el Comité distribuye un formulario adicional a los Estados partes sobre la aplicación de sus recomendaciones concretas. Hasta la fecha se han publicado 56 informes de países, un informe de seguimiento y dos informes hemisféricos.

52. La Comisión aplicó por primera vez la Convención de Belém do Pará en el influyente caso *Da Penha Maia Fernandes c. el Brasil*; alegó que el Estado no había actuado con la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, y concluyó que el Estado era responsable de una violación por no haber condenado o sancionado al autor de los actos de violencia durante un período de 17 años³⁵.

53. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985) es otro tratado regional que también resulta pertinente por su influencia en la conceptualización de la violación como forma de tortura³⁶.

³⁵ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Da Penha Maia Fernandes c. el Brasil*, caso 12.051, caso núm. 54/01 (2001).

³⁶ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Fernández Ortega y otros c. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, y *Rosendo Cantú y otros c. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

54. Los mecanismos institucionales comprenden una comisión y una corte. En el marco de su mandato, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encarga de recibir peticiones individuales relativas a violaciones de los derechos humanos y llevar a cabo las investigaciones oportunas al respecto; observar la situación general de los derechos humanos en los Estados miembros, realizar visitas *in loco* a los países para analizar en profundidad la situación general y/o para investigar una situación específica; estimular la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas, en particular publicando informes sobre temas específicos; organizar y celebrar visitas, conferencias, seminarios y reuniones con agentes estatales y no estatales; formular recomendaciones a los Estados miembros; solicitar a los Estados miembros que adopten medidas cautelares para prevenir daños irreparables en casos graves y urgentes; presentar casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana; y examinar comunicaciones interestatales. En virtud del mecanismo de las medidas cautelares, la Comisión ha solicitado a los Estados partes pertinentes que adopten medidas para proteger la vida y la integridad de los defensores de los derechos de la mujer en Colombia que se ocupan de cuestiones relativas al conflicto armado; proteger la vida, la integridad y la salud de las mujeres que viven en los campamentos de desplazados en Haití; garantizar la seguridad de los defensores de los derechos de la mujer en México; y proteger a las víctimas de abusos sexuales, entre otras situaciones urgentes.

55. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ejerce funciones jurisdiccionales y consultivas. En el desempeño de su función jurisdiccional, está facultada para conocer de los casos que le presenten la Comisión o los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ha dictado numerosas sentencias sobre diversas cuestiones de derechos humanos³⁷, pero no había abordado en ellas hasta hace poco los asuntos de género, que trató por primera vez al examinar el tema de la violencia sexual en su sentencia sobre el caso *Penal Miguel Castro Castro c. Perú*³⁸. Desde 2007, han aumentado los casos sobre los derechos humanos de la mujer presentados por la Comisión a la Corte debido a la introducción del sistema de presentación de petición individual. Consecuentemente, se han dictado una serie de sentencias que promueven importantes normas jurídicas en los ámbitos de la discriminación y la violencia contra la mujer³⁹. La Corte también puede adoptar medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando sea necesario para evitar daños irreparables⁴⁰. En el marco de su función consultiva, la Corte puede emitir opiniones consultivas sobre la

³⁷ Véase www.corteidh.or.cr/casos.cfm.

³⁸ Véase Rosa M. Celorio, "The Rights of Women in the Inter-American System of Human Rights: Current Opportunities and Challenges in Standard-Setting", *University of Miami Law Review*, vol. 65, núm. 3 (2011).

³⁹ Véanse los siguientes casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009; *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala* (2008). Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009; *Fernández Ortega y otros vs. México*; *Rosendo Cantú y otra vs. México*; *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012; *Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 noviembre de 2012; *Espinoza Gonzáles vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014; y *J. c. Perú*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013.

⁴⁰ Las medidas provisionales adoptadas pueden consultarse en www.corteidh.or.cr/medidas.cfm.

interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados regionales⁴¹. El mecanismo de opinión consultiva de la Corte todavía no se ha utilizado para abordar cuestiones relativas a los derechos de la mujer. La Corte ha acogido favorablemente la presentación de informes *amicus curiae*, que han ayudado a articular su análisis jurídico, en particular en cuanto al alcance de las obligaciones de los Estados respecto de la no discriminación⁴².

56. La Comisión dispone de 35 relatorías por países y 9 relatorías temáticas. La Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres fue establecida en 1994 para examinar la medida en que la legislación y las prácticas de los Estados miembros de la OEA que afectan a los derechos de la mujer satisfacen las obligaciones generales de igualdad y no discriminación consagradas en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos⁴³. La Relatoría ha contribuido a formular jurisprudencia y elaborar normas jurídicas dentro del sistema de casos individuales; ha prestado apoyo en la investigación de diversos temas que afectan a los derechos de las mujeres a nivel regional y nacional, en particular llevando a cabo visitas *in loco* y publicando informes temáticos y de países; ha promovido la incorporación de una perspectiva de género en todos los mecanismos institucionales del sistema interamericano, centrándose en las cuestiones de la violencia, la discriminación, la diligencia debida y el acceso a la justicia; ha motivado a la Comisión para aprobar una serie de informes sobre el fondo, la admisibilidad y la solución amigable respecto de casos de denuncias de violaciones de los derechos humanos originadas por causas relacionadas específicamente con el género y promover el procesamiento de casos influyentes por la Corte; y ha fomentado la observancia general de las obligaciones de derechos humanos relativas a la igualdad de género y los derechos de la mujer a mayor escala en el conjunto de América. Entre los numerosos informes temáticos elaborados, el publicado en 2007 con el título “*Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*” presenta un diagnóstico exhaustivo de las principales dificultades con las que tropiezan las mujeres cuando intentan acceder a protección y recursos judiciales.

57. Con respecto a los casos de violencia contra la mujer, las decisiones de la Comisión sobre el fondo y la jurisprudencia de la Corte se han apoyado en los instrumentos internacionales y regionales pertinentes⁴⁴. A partir de esas resoluciones se han establecido normas jurídicas sobre cuestiones cruciales aplicables a los derechos de la mujer en esferas fundamentales, como el derecho de la mujer a vivir sin sufrir ningún tipo de discriminación ni violencia; la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia; el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la discriminación y la violencia; los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer; y los derechos reproductivos de la mujer. Entre las normas más importantes

⁴¹ Las opiniones consultivas emitidas pueden consultarse en www.corteidh.or.cr/index.php/es/opiniones-consultivas.

⁴² Véase *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*; y *Atala Riffo y niñas vs. Chile*.

⁴³ Véase <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp>.

⁴⁴ Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estándares Jurídicos Vinculados a la Igualdad de Género y a los Derechos de las Mujeres en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Desarrollo y Aplicación* (2011), párr. 16. Véanse también los siguientes casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Martín de Mejía c. Perú*, caso 10.970, informe núm. 5/96 (1996); *Morales de Sierra c. Guatemala*, caso 11.625, informe núm. 4/01 (2001); *González Pérez c. México*, caso 11.565, informe núm. 53/01 (2001); *Da Penha Maia Fernandes c. Brasil*; *Lenahan (Gonzales) y otros c. Estados Unidos*, caso 12.626, informe núm. 80/11 (2011).

cabe destacar el deber de los Estados de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar sin demora y castigar todas las formas de violencia contra la mujer, infligida tanto por agentes estatales como por agentes no estatales; la obligación de proporcionar vías judiciales efectivas e imparciales a las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer; la consideración de la violación como una forma de tortura cuando sea cometida por agentes del Estado; la obligación de los Estados de adoptar medidas para erradicar la discriminación contra la mujer y las pautas estereotipadas de comportamiento que promueven el trato desigual de las mujeres en sus respectivas sociedades; y el reconocimiento de las múltiples formas de discriminación y violencia que pueden sufrir las mujeres indígenas por motivos de sexo, raza, origen étnico y posición económica. La mayoría de las recomendaciones de la Comisión se han centrado tradicionalmente en los siguientes temas: la violencia, el deber de actuar con la debida diligencia, el acceso a la justicia y las distintas facetas de la discriminación, en particular su carácter estructural, sistémico e interseccional⁴⁵.

58. La sentencia dictada en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) c. México* se considera un hito en la esfera de la violencia contra la mujer⁴⁶. En ella se determinó que el Estado no había actuado con la debida diligencia necesaria para proteger los derechos de las víctimas a la vida, a un trato humano, a la libertad personal y a no ser objeto de violencia, y que tampoco había llevado a cabo una investigación adecuada y efectiva sobre las desapariciones y los homicidios de las víctimas. El Tribunal hizo hincapié en el deber del Estado de actuar con la debida diligencia y proporcionó un análisis exhaustivo sobre lo que entrañaban las obligaciones de prevenir, investigar y ofrecer reparaciones en ese tipo de casos. Subrayó que, aunque era una obligación de medio y no de resultado, la obligación de prevenir los actos de violencia representaba un deber amplio que comprendía la aprobación de medidas jurídicas, institucionales y de políticas públicas concebidas para prevenir esos actos y proteger a las mujeres frente a los riesgos que aumentaban su exposición a la violencia. Además, por primera vez, la Corte concluyó que la investigación inmediata, seria, imparcial y exhaustiva de las violaciones de los derechos humanos tenía un alcance más amplio en los casos de asesinato o maltrato de una mujer, o cuando se veía afectada la libertad personal de una mujer, en el contexto de violencia reconocida y generalizada contra la mujer. En la sentencia la Corte también se refirió por primera vez a qué tipo de reparaciones se debían conceder, desde una perspectiva de género, a las víctimas de actos de discriminación y violencia contra la mujer por lo que respecta a la satisfacción, la rehabilitación, las garantías de no repetición, la rectificación y la indemnización. Además, la Corte puso de relieve el vínculo existente entre el deber de actuar con la debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar a las víctimas y sus familiares el acceso a recursos judiciales adecuados y efectivos.

⁴⁵ Véanse los siguientes casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Fernández Ortega y otros vs. México*, párr. 4; *Rosendo Cantú y otra vs. México*, párrs. 3 y 4; *Atala Riffo y niñas vs. Chile*; *Artavia Murillo y otros (“Fecundación in Vitro”) vs. Costa Rica*, en particular el informe de fondo núm. 85/10 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (14 de julio de 2010).

⁴⁶ *Rosa M. Celorio*, Corte Interamericana de Derechos Humanos: *González (“Campo Algodonero”) vs. Mexico*, *International Legal Materials*, vol. 49, núm. 3 (2010); Rosa M. Celorio, “The Rights of Women In The Inter-American System Of Human Rights: Current Opportunities And Challenges In Standard-setting”. *University of Miami Law Review*, vol. 65, núm. 3 (2011).

59. Las decisiones, en particular las relativas a los casos *Da Penha Maia Fernandes, González y otras ("Campo Algodonero")*, *Lenahan (Gonzales)* y *otros y Veliz Franco*, se corresponden con una serie continua de avances positivos con respecto a las cuestiones de la discriminación y la violencia contra la mujer, así como con los precedentes establecidos por el sistema universal y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos. La amplia gama de mecanismos que aplica la Comisión para hacer frente a la violencia contra la mujer también está favoreciendo la creación de cada vez más vías para la participación de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de normas jurídicas relacionadas con la violencia contra la mujer.

60. Actualmente se están examinando los desafíos a los que se enfrentan la Comisión y la Corte, en particular en lo relativo a la forma de reforzar la labor de este sistema regional de derechos humanos. Entre los demás desafíos cabe destacar las limitaciones de recursos financieros y humanos; las demoras institucionales en la tramitación de las peticiones sobre casos individuales y las medidas cautelares; y la necesidad de divulgar más ampliamente los conocimientos sobre las normas jurídicas establecidas por el sistema interamericano y crear capacidades al respecto. También se están discutiendo los desafíos que plantea reconocer las críticas y satisfacer las expectativas de la sociedad civil sobre la necesidad de normas jurídicas más progresistas en relación con la violencia contra la mujer, así como mejorar el sistema de seguimiento de las decisiones y recomendaciones.

IV. Conclusiones y recomendaciones

61. Como se ha expuesto anteriormente, los tres sistemas regionales de derechos humanos han creado instrumentos jurídicamente vinculantes y han establecido mecanismos para abordar los derechos humanos de la mujer de forma general y, en el caso de los sistemas europeo e interamericano, se han aprobado instrumentos específicos para abordar la cuestión de la violencia contra la mujer. Esos sistemas se han concebido atendiendo a las necesidades y consideraciones regionales, así como a las lecciones aprendidas del sistema internacional y de los propios sistemas regionales. Lamentablemente, resulta preocupante que en otras regiones del mundo no haya marcos normativos jurídicamente vinculantes sobre los derechos humanos de la mujer y la violencia contra la mujer o, si los hay, estén muy poco desarrollados.

62. Las limitaciones del sistema internacional, en particular la falta de un instrumento jurídicamente vinculante específico sobre la violencia contra la mujer, menoscaban la aspiración de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos de que los acuerdos regionales refuercen las normas universales de derechos humanos enunciadas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las normas y estándares vigentes en el sistema de las Naciones Unidas proceden de la evolución del derecho blando y tienen valor persuasivo, pero no son jurídicamente vinculantes.

63. En informes anteriores, la Relatora Especial ha expresado su preocupación por la práctica actual de "normatividad sin legalidad" imperante en las Naciones Unidas, reflejada en la aprobación de principios por los Estados, mediante resoluciones y declaraciones, pero sin que se formule ni adopte un marco jurídico vinculante exclusivo y específico que establezca todas

las formas de violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos específica, grave y generalizada. El tratamiento limitado e indirecto de la violencia contra la mujer como forma de discriminación con arreglo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, reflejado en la recomendación general núm. 19, tiene valor persuasivo, pero no es jurídicamente vinculante. El presente informe pone de relieve que el tratamiento de la violencia contra la mujer como violación de los derechos humanos en sí misma solo se refleja en los tres instrumentos regionales jurídicamente vinculantes considerados anteriormente.

64. La Relatora Especial ha participado en numerosas reuniones y debates sobre el tema de las disparidades normativas en el derecho internacional con respecto a la violencia contra la mujer (véase A/HRC/29/27/Add.5). Las comunicaciones recibidas de las organizaciones y los particulares indican la necesidad de intensificar las conversaciones en el plano de las Naciones Unidas. El diálogo interactivo en el período de sesiones de junio de 2015 del Consejo de Derechos Humanos fue una oportunidad de que los Estados miembros formularan preguntas y observaciones sobre la cuestión. Por lo general, las opiniones expresadas incluyen las siguientes: el derecho internacional vigente es suficiente y aplicable y, por tanto, la atención debe centrarse más bien en elaborar estrategias y planes de acción para aplicar el derecho a nivel nacional; y la introducción de un nuevo instrumento podría dar lugar a duplicación con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los instrumentos regionales relativos a la violencia contra la mujer. Se expresó el apoyo a un nuevo instrumento jurídicamente vinculante, sin reserva alguna, y se indicó que los Estados miembros tenían que seguir examinando y debatiendo la cuestión. La conclusión de la Relatora Especial es que a pesar de la existencia de numerosas normas relativas al respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, dentro de un marco de igualdad y no discriminación, los Estados miembros han aceptado la necesidad de adoptar diez tratados específicos desde que se firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esto refleja el entendimiento y la aceptación de que la especificidad con respecto a determinadas cuestiones de derechos humanos es importante. Lamentablemente, cuando se redactó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, no se tuvo en cuenta la necesidad de incluir disposiciones específicas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. Ahora es el momento de considerar la posibilidad de abordar esta disparidad normativa respecto de una violación persistente y generalizada de los derechos humanos. Las convenciones interamericana y europea sobre la violencia contra la mujer proporcionan un punto de partida para un debate a nivel mundial dedicado a la formulación de un instrumento de aplicación universal.

65. Es indispensable dar una perspectiva histórica y evitar que se pierda la memoria institucionalizada en relación con los esfuerzos realizados en el pasado para abordar las disparidades normativas, habida cuenta de los intentos anteriores y actuales de silenciar y obstruir los debates sobre esta cuestión. El hecho de que no haya mención, documentación ni reconocimiento de una reunión histórica además de influyente de un grupo de expertos de las Naciones Unidas que se celebró en 1991 en Viena es motivo de preocupación. La reunión se dedicó a discutir sobre la elaboración de un instrumento específico

sobre la violencia contra la mujer, y el Gobierno del Canadá presentó un documento de trabajo sobre las cuestiones relativas a la elaboración de un instrumento internacional sobre la violencia contra la mujer, en el que se reconocía la aplicabilidad limitada de los tratados internacionales vigentes a la violencia contra la mujer. El Gobierno del Canadá propuso la elaboración de un tratado relativo a la violencia contra la mujer con el argumento de que no existían instrumentos internacionales que se ocuparan de esa cuestión de manera explícita y amplia⁴⁷. El único documento de la reunión del grupo de expertos al que la Relatora Especial tuvo acceso es uno que se presentó en reacción a la idea de un proyecto de tratado propuesto por el Gobierno del Canadá. La Relatora Especial no ha logrado obtener ningún otro documento, a pesar de haberse dirigido a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y a los participantes en la reunión del grupo de expertos.

66. Las preocupaciones planteadas hace más de 20 años y que la Relatora Especial ha vuelto de destacar en sus informes refuerzan la opinión de que es el momento de considerar la posibilidad de elaborar y aprobar un instrumento internacional vinculante sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. Dicho instrumento debería garantizar que los Estados rindan cuentas del cumplimiento de ciertas normas que sean jurídicamente vinculantes, ofrecer un marco normativo claro para la protección de las mujeres y las niñas en todo el mundo y contar con un órgano de vigilancia específico que se encargue de analizar en profundidad los avances generales y en el plano de los países. Si hubiera un instrumento jurídicamente vinculante, podría establecerse un marco de protección, prevención y educación para reafirmar el compromiso de la comunidad internacional con los principios de que los derechos de la mujer son derechos humanos y de que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos en sí misma.

67. Para poner fin a las disparidades normativas es necesario legislar a nivel internacional con respecto al derecho de la mujer a estar libre de toda forma de violencia, ya sea pública o privada. Un instrumento internacional de los derechos humanos que articule explícitamente las obligaciones jurídicas en el ámbito de la protección de la dignidad, la libertad, la seguridad y la igualdad de derechos de la mujer dará lugar a obligaciones jurídicas, garantizando así el escrutinio y la rendición de cuentas a nivel internacional por medio de un órgano de supervisión específico. Esto tendrá consecuencias positivas para las prácticas nacionales de derechos humanos en materia de protección, prevención y rendición de cuentas para todas las manifestaciones de violencia contra las mujeres y las niñas.

⁴⁷ Andrew Byrnes, "Observations on the background paper prepared by the Government of Canada on issues in the development of an international instrument on violence against women" documento preparado para la Reunión del Grupo de Expertos sobre la Violencia contra la Mujer, 11 a 15 de noviembre de 1991, Viena (párr. 2).